

KAMPEN OM DE MAGISKE 30

*En beslutningsteoretisk tilnærming til
realiseringen av Lambda i Bjørvika*

Rie Hunding Skogstad



Masteroppgave i statsvitenskap
UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2015

Kampen om de magiske 30

En beslutningsteoretisk tilnærming til realiseringen av Lambda i Bjørvika

© Rie Skogstad

2015

Kampen om de magiske 30

34780 ord

Rie Skogstad

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: All kopi, Oslo

Sammendrag

I mai 2013, etablerte et flertall i bystyret enighet om at konseptet Lambda og plasseringen i Bjørvika, skulle ligge til grunn for det nye museet. Veien frem til denne beslutningen har vært preget av skiftende koalisjonsdannelser, og brudd på valgløfter. For å forstå sakens kompleksitet, skal jeg med en beslutningsteoretisk tilnærming se nærmere på logikkene som preget valgene som ble tatt underveis i den politiske beslutningsprosessen. Formålet er da ikke bare å studere i hvilken grad den politiske prosessen var kompleks, men også se på drivkrefter som kan forklare *hvorfor* den politiske håndteringen var konfliktfull. Med denne oppgaven ønsker jeg å belyse og etablere en ramme for å forstå hvorfor de politiske prosessene rundt realiseringen av store offentlige prosjekter, ofte er tidskrevende og kan bli gjenstand for politisk kamp.

Forkortelser og forklaringer

Problembeskrivelse	<i>Koblingen mellom problem og løsning</i>
Prosjekt	<i>En midlertidig organisasjon som har et klart mål for hva man vil ha oppnådd når prosjektperioden er over."</i>
Konsept	<i>Konseptet er en tankekonstruksjon som er ment å skulle bidra til å løse et problem eller tilfredsstille et behov og er reelle alternativer i betydningen gjensidig utelukkende</i>
Detaljregulering	<i>Brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan.</i>
Opsjonsavtale	<i>Rett, men ikke en plikt, til på et tidspunkt å kjøpe eller selge</i>
HAV	<i>HAV Eiendom AS er et aksjeselskap som eies 100 % av det kommunale foretaket, Oslo Havn som har forvalteransvaret for havneområdet i Oslo.</i>
PBE	<i>Plan- og bygningsetaten</i>
Ap	<i>Oslo Arbeiderparti</i>
H	<i>Oslo Høyre</i>
FrP	<i>Oslo Fremskrittspartiet</i>
V	<i>Oslo Venstre</i>
KrF	<i>Oslo Kristelig Folkeparti</i>
R	<i>Oslo Rødt</i>
SV	<i>Oslo SV</i>
MDG	<i>Oslo Miljøpartiet De Grønne</i>

Forord

Da var det over og enda godt er det. Tusen takk til menneskene rundt meg som har fått meg til å tenke på alt annet enn oppgaven, og til dere som nysgjerrig har spurt om hvordan det går med den. Jeg er evig takknemlig.

En ekstra stor takk til Jan Erling Klausen som på en pedagogisk og vennlig måte har justert meg ned når visjonene har vært for store og justert meg opp igjen når jeg har trengt det.

Avslutningsvis vil jeg gi en stor applaus til min flotte mor som har hørt på spektakket og som sammen med Maria har lest korrektur.

Takk for meg Blindern.

Innholdsfortegnelse

Kampen om de magiske 30	II
Sammendrag	IV
Forord	VI
Innholdsfortegnelse	VIII
1 Innledning	1
1.1 Tema og statsvitenskapelig relevans	1
1.2 Teoretisk introduksjon	4
1.3 Forskningsdesign	6
1.4 Avgrensning	6
1.5 Struktur og innhold	7
2 Bakgrunn	8
2.1 Studiet av store offentlige prosjekter	8
2.2 Studiet av beslutningsprosesser	10
2.3 Munch-museet: Et kulturpolitisk prosjekt i Oslo kommune	12
2.4 Kulturpolitikk som studiefelt	15
2.5 Videre betraktninger	17
3 Analytisk rammeverk	19
3.1 Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika	19
3.2 Tre beslutningslogikker	20
3.3 Videre betraktninger	32
4 Metode	36
4.1 Case	36
4.2 Det empiriske utgangspunktet	37
4.3 Studiets validitet og reliabilitet	46
4.4 Videre betraktninger	47
5 Den kulturpolitiske debatten	48
5.1 Kabalen legges	48
5.2 Lambda introduseres	57
5.3 Videre betraktninger	67
6 Beslutningsprosessens utvikling	70
6.1 Utfordringer med å konkretisere prosjektet	70

6.2	Samarbeidsavtalen	74
6.3	Videre betraktninger	75
7	Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika	76
7.1	Instrumentell beslutningslogikk	76
7.2	Institusjonell beslutningslogikk	84
7.3	Tilfeldig beslutningslogikk	88
7.4	Trefferikheten til variablene	94
8	Konklusjon	96
8.1	Betydningen av beslutningsadgang	96
8.2	Betydningen av definering	97
8.3	Logikkens forklaringskraft	98
8.4	Beslutningsprosessens kompleksitet	100
9	Vedlegg	102
9.1	Litteraturliste	102
9.2	Politisk kalender	108
9.3	Diverse	111
Tabell 1.	Vestheims kulturpolitiske argumenter	17
Tabell 2.	Hovedinnlegg, per parti i bystyret	39
Tabell 3.	Analyseskjema	42
Tabell 4.	Argumenter mot Bjørvika	53
Tabell 5.	Argumenter for Bjørvika	55
Tabell 6.	Synlige argumenter under forhandlingen om lokalitet	56
Tabell 7.	Argumenter mot Lambda	63
Figur 1.	Koblinger i de innledende delprosessene	69
Figur 2.	Organisasjonskart for Lambda-prosjektet	79
Figur 3.	Instrumentell kobling mellom problem og løsning	83
Tabell 9.	Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft	84
Figur 4.	Institusjonell kobling mellom problem og løsning	87
Tabell 10.	Det institusjonelle perspektivets forklaringskraft	88
Figur 5.	Tilfeldig (løs) kobling mellom problem og løsning	92
Tabell 11.	Tilfeldighetsmetaforenes forklaringskraft	94

1 Innledning

«Man får ikke noe opplagt svar på lokaliseringsspørsmålet selv om man setter Munchs kunst i sentrum»¹ Per Anders Madsen (2012)

Oslo Kommune har siden Edvard Munchs død i 1944, forvaltet store deler av hans kunstverker på Tøyen i Oslo. Etter ranet av Skrik og Madonna i 2004 har museets fremtid vært høyt oppe på den politiske agendaen i Oslo kommune. Men det har vist seg vanskelig å etablere en felles politisk forståelse av hva løsningen på de tekniske utfordringene i lokalene på Tøyen skal være. En grunnleggende motivasjon for denne oppgaven, er ønsket om å forstå mer av kompleksiteten bak slike enkeltvedtak og jeg skal se nærmere på konkretiseringen av prosjektet, som noe som formes gjennom den politiske beslutningsprosessen. Slike prosesser består av tre delprosesser: prosjektet konkretiseres, aktører involveres og midler bevilges (Sahlin-Andersson, 1986:70).

I denne oppgaven skal jeg se nærmere på koblingen mellom konkretisering- og involveringsprosessen. For, i mai 2013, ble det etablert et flertall i bystyret for at konseptet Lambda og plasseringen i Bjørvika, skulle ligge til grunn for det nye museet. Veien frem til dette valget, har vært preget av skiftende koalisjonsdannelser, brudd på valgløfter, og utfordringer med å etablere en felles enighet om en passende løsning på de tekniske utfordringene. For å forstå denne kompleksiteten, skal jeg med en beslutningsteoretisk tilnærming se nærmere på logikkene som preget den politiske beslutningsprosessen, som en forklaring på prosessens utvikling og den endelige beslutningen om å realisere museet i Bjørvika.

1.1 Tema og statsvitenskapelig relevans

Som utgangspunkt skal all forskning tilfredsstille to kriterier. For det første skal det stilles spørsmål som er relevante for den virkelige verden. For det andre skal forskningsprosjektene

¹ Per Anders Madsen, Redaktør Aftenposten Madsen, Ole Anders. (2012). Munch-krigens skyttergraver. *Aftenposten* 15.12.

være et bidrag til vitenskapelig innsikt som gir forklaringer på sosiale fenomener som inntreffer (King m. fl., 1994). Få beslutningsprosesser er så enkle at det foreligger en hegemonisk forestilling mellom faktisk og ønsket tilstand, som alene kan forklare politiske valg om å bevare eller endre status quo. Og et grunnleggende spørsmål i studiet av politikk, er hvilke drivkrefter som ligger til grunn for beslutninger som fattes (Hansen, 2005).

Beslutningen om å realisere et nytt Munch-museum er en kommunal kulturpolitisk beslutning og en prioritering av offentlige midler til et enkeltprosjekt. Den offentlige beslutningsprosessen som ligger til grunn for å igangsette slike store byggeprosjekter, som et nytt Munch-museum er, kan enklest forstås som overgangen fra det konstruerte til det konkrete. Denne prosessen skal ideelt være preget av sterk politisk kontroll og rasjonell planlegging, der beslutninger bygger på hverandre både logisk og kronologisk over tid (Samset, 2008:13). Men, den politiske beslutningsprosessens tidshorisont og skriftende allianser indikerer at det rådet ulike forestillinger om det nye museets funksjon, og hvilke løsninger som politisk ble ansett som passende og legitime for utfordringene med den tekniske tilstanden i de eksisterende lokalene. Denne kompleksiteten gjør det spennende å ta et nærmere blikk på prosessen, og avdekke hvilke hensyn som til lå grunn for den endelige beslutning om å realisere Munch-museet i Bjørvika.

Flere bidragsytere argumenterer for at vi ikke kun kan begrense oss til forestillinger om at det må foreligge konkrete problemer til grunn for at beslutningsprosesser skal inntreffe og beslutninger tas (Cyert og March, 1963; Cohen m. fl., 1972; Mintzberg m. fl., 1976). Heller ikke når beslutninger tas om å realisere eller ikke, er offentlige beslutningsprosesser så enkle og strukturerte at vi kan utelukke tilfældigheter (Mintzberg m. fl., 1976). Dette åpner for at beslutningen om å realisere Munch-museet kan være et resultat av koblinger mellom problemer og løsninger, men også at det ikke er gitt at problemet kommer før løsningen. Så for å forstå kompleksiteten i beslutning skal jeg rette blikket mot selve den politiske beslutningsprosessen og ønsker å se nærmere på den politiske viljen til å prioritere å realisere et nytt museum, men også konfliktpunktene som ble synliggjort underveis som relaterte seg til spørsmålet om *hvorfor* museet skulle prioriteres og koblingen til spørsmålet om lokalitet.

1.1.1 Hovedproblemstilling og empirisk tilnærming

Konfliktene som oppstod under den politiske prosessen hadde en ekstraordinær karakter. Mens spørsmål om *hva* som skal prioriteres i form av bygningens tekniske funksjoner er et

spørsmål om økonomiske vurderinger og tekniske forhold, vil spørsmålene knyttet til *hvorfor* Oslo kommune skal realisere et nytt museum, åpne for å avdekke beslutningsprosessens symbolske aspekter, samt ulike politiske prioriteringer. Oppgavens hovedproblemstilling er:

Hvorfor skal Oslo kommune realisere et nytt Munch-museum i Bjørvika?

I denne oppgaven forstår jeg offentlig beslutningstaking som en funksjon av hvordan problemer beskrives og som et uttrykk for en politisk diskurs på kulturfeltet. Jeg ser nærmere på valg som tas, og mot koblingen mellom problemer og løsninger for å forstå hvordan meningsdannelse formes i Oslo kommune. Denne innfallsvinkelen er nært knyttet til problemdefineringsperspektivet, som er en gren innenfor studiet av offentlig politikk, som fokuserer på hvordan aktører snakker og legitimerer synlige politiske prioriteringer (Rochefort og Cobb, 1994:3). Dette fokuset på språkbruk, er spesielt fremtredende innenfor postrukturalismen og sosialkonstruktivismen og forstår språket som et uttrykk for sosiale fenomener i samfunnet. Ved å fokusere på hvordan konflikter og forhandlinger etablerer og utfordrer hvordan språket settes sammen. Konflikter og forhandlinger kan dermed legge til rette for nye tolkninger av fenomener, og resultere i at prioriteringer endres og at det etableres nye tolkninger som former og endrer vår forståelse av et fenomen (Winther Jørgensen og Phillips, 1999: 35,50).

Så for å forstå prosessene som lå til grunn for den endelige beslutningen om å flytte museet vekk fra Tøyen og til Bjørvika, tar jeg utgangspunkt i saksgangen i det politiske systemet i Oslo kommune. Og retter blikket mot argumentene som rådet under forhandlingene om det nye museet, og det er da spesielt to viktige faser i beslutningsprosessen; etableringen av flertall for passende lokalisering og konsept. Oppgavens første underproblemstilling er som følger:

Hvilke argumenter rådet i den politiske debatten om et nytt Munch-museum?

Formålet med denne kartleggende delen er å forstå hvilke hensyn som lå til grunn for valgene som ble tatt (Sahlin-Andersson, 1986: 32, Sturup, 2009, Beyer, 1981:166). Denne kartleggende problemstillingen, åpner for å gå i dybden på hvilke argumenter som ble synliggjort, og dermed hvilke dominerende forestillinger som preget beslutningsprosessen og innholdet i valgene som ble tatt. Og ser makt og politikk som to sider av samme sak, og som ikke enkelt lar seg studere separat (Winther Jørgensen og Phillips, 1999). For selv om

argumenter om kunstens storhet kan forme problemets alvorhetsgrad og forestillingen om viktigheten av prioriteringen, så vil støtten til valgene som tas, avhenge av løsningens legitimitet. Et blikk mot argumentene vil øke innsikten i meningsdannelsen rundt spørsmålene om hvorfor Oslo kommune skulle prioritere å bygge et nytt museum for Edvard Munchs kunst.

At partiene i Oslo bystyre evnet, etter en tidkrevende prosess, å enes om å flytte museet vekk fra Tøyen, indikerer en form for overtalelse-prosess. Oppgavens analytiske rammeverk bidrar til å belyse hvilke problemer, handlingsalternativer og hvilke informasjon det ble tatt hensyn til, og ser nærmere på hvilke politiske aktører som preget prosessen. Dette gjøres ved å koble innholdet i partienes argumentasjon, til utviklingen i saken og ser nærmere på partienes fortolkning av selve organiseringen av beslutningsprosessen. Denne vinklingen bidrar til å forstå valgene og tidspunktene beslutninger ble tatt og hvilke logikker som lå til grunn (Olsen, 1978). Oppgaven andre underproblemstilling er som følger:

I hvilken grad kan instrumentell-, institusjonell- og tilfeldigbeslutningslogikk forklare beslutningen om å realisere Munch-museet i Bjørvika?

Basert på argumentanalysens funn, og innsikt fra semi-strukturerte intervjuer av nøkkelinformanter, skal oppgavens analysekapittel kaste lys over hvilke beslutningslogikker som lå til grunn for beslutningen om å flytte museet vekk fra Tøyen og realisere prosjektet i Bjørvika. Jeg tar utgangspunkt i tre idealtypiske beslutningslogikker, instrumentell, institusjonell og tilfeldighets logikk, og bruker disse komplementerende for å belyse beslutningsprosessens kompleksitet. Intervjuene brukes for å kartlegge et utvalg av sentrale politiske aktørers holdninger og forestillinger, samt bidra til å rekonstruere hendelsesforløpet som ikke lar seg avdekke av beslutningsprosessens utfall alene (Tansey, 2007:5).

1.2 Teoretisk introduksjon

De folkevalgte autoritative makt til å fatte beslutninger, forventes å bygge på en rasjonale av velbegrunnede argumenter om *hvorfor*, *hvordan* og *hvilke* intensjoner beslutninger om å gjøre noe, eller la være å gjøre noe, er tuftet på. Den rasjonelle modellen har møtt mye kritikk for sin manglende evne til å gi forklaringer på hva som skjer i valgsituasjoner der ulike kontekstuelle faktorer kan prege aktørens beslutningsatferd (March, 1981, Sahlin-Andersson, 1986: 9). Formålet med det analytiske rammeverket er å forstå koblingen mellom ideer,

aktører og de formelle strukturene og åpner dermed for en bredere innsikt i kompleksiteten, konfliktene og grunnlaget for realiseringen av offentlige prosjekter (Sahlin-Andersson, 1986: 29). De tre logikkene blir ikke brukt konkurrerende, men som utfyllende forklaringer på beslutningen om å realisere Munch-museet i Bjørvika. Og relasjonen mellom logikkene kan summeres med et blikk på to hovedretninger innenfor studiet av offentlige beslutningsprosesser. En positivistisk og post-positivistisk forskningstradisjon, som kan presenteres langs dimensjoner av idealer om rasjonelle beslutninger til mer vilkårlige, tilfeldige beslutninger.

Den instrumentelle logikken, ligger nært opp mot en positivistisk forståelse og kan gi innsikt i hvilken grad den politiske ledelsen i Oslo kommune styrte beslutningsprosessen. Likeledes i hvilken grad klare mål og organisatorisk inndeling, la føringer for valgene som ble tatt. Dette bidrar til å forstå beslutningstakere som teknikere, som skal ha det overordnede ansvaret for planleggingen av prosjektet. De skal ha evne til å koble innholdet i strømmene, samt ha innsikt i informasjonsgrunnlaget for å kunne vedta den mest optimale løsningen på problemet med museets *status quo*. Det instrumentelle perspektivet og fokuset på rasjonalitet har dype røtter i den vestlige forståelsen av hvordan offentlige problemer *skal* og *bør* forstås (Forester, 1984:24). Innenfor det instrumentelle perspektivet rettes blikket mot hvordan beslutningstakerne ideelt skal løse offentlige problemer og hvordan prosjekter, som midlertidige organisasjoner, kan brukes som virkemidler for å oppnå politiske målsettinger (Samset, 2008). March og Simon (1958) argumenterer for at det instrumentelle perspektivet befinner seg på et abstrakt nivå og skisserer den ideelle beslutningsprosessen. Mens, de to andre logikkene er mer rettet mot å forklare forholdene beslutningstakerne opererer innenfor og hva de *faktisk* gjør (Forester, 1984:24; March og Simon, 1958). Den institusjonelle logikken åpner da for å forstå hvordan motstand til og ønsket om å flytte museet vekk fra Tøyen, kan forstås ut i fra aktørenes egne forestillinger om hva problemet er og hva som er passende å gjøre. Dette fokuset beveger seg vekk fra de tekniske vurderingene, og er mindre opptatt av den optimale løsningen og har mer fokus på hva som anses som legitim handling. Tilfeldighetslogikken kan forstås som en sidegrein til den institusjonelle logikken. For fremfor å forstå beslutninger som et resultat av tidligere beslutninger og rutiner, legges det større vekt på hvordan offentlige beslutninger kan forstås som symbolpolitikk, og som et resultat av tidspunktet, fremfor vurderinger om fremtidige konsekvenser der aktører kommer og går. Tilfeldighetslogikkens styrke, er å bidra til å etablere innfallsvinkler for å bedre forstå beslutningen i lys av sin kontekst (Olsen, 1978:85).

1.3 Forskningsdesign

For å fange opp kompleksiteten som kan ha preget beslutningsprosessen, er det nødvendig å etablere en oversikt av hendelsesforløpet, ved å inkludere et bredt kildegrunnlag. Casestudie som forskningsdesign, anses som et fruktbart utgangspunkt, med tanke på at kvalitative studiers styrker bidrar til å forstå og analysere komplekse beslutningsprosesser (Bennett og George, 2005:1).

Første problemstilling er av kartleggende karakter, men selv i struktureringen av argumentasjonene som ble ført, vil det være en form for fortolkende trekk. For å forenkle fremstillingen av argumentene som ble ført, tar jeg utgangspunkt i idealtypiske kulturpolitiske argumenter og operasjonaliserer disse til å skille mellom kunst-, byutvikling- og økonomiske hensyn, samt argumenter om prosessen ut i fra demokratiske hensyn og forestillinger om den ideelle beslutningsprosess. Videre i oppgaven blir det gitt en grundigere innføring og begrunnelse for denne kategoriseringen. Det analytiske rammeverket brukes som en forståelsesramme, og bidrar til å vektlegge ulike sider ved beslutningsprosessen. Dette analyserammeverket bruker generaliserte og eksisterende begreper for å kaste lys over beslutningsprosesser og dette medfører at studiet kan omtales som teoretisk fortolkende casestudie (Andersen, 1997: 68). Hovedformålet er da ikke å trekke generelle slutninger i statistisk forstand, men heller å si noe om drivkreftene i den politiske prosessen. Bruken av flere teoretiske perspektiver på ett bestemt case, gir muligheter for ny kunnskap, som kan bidra til ikke bare å forstå at beslutningsprosesser rundt store offentlige prosjekter kan være komplekse, men også bidra til å forstå *hvorfor* de blir komplekse (Andersen, 1997:72, Sahlin-Andersson, 1986).

1.4 Avgrensning

Politiske prosesser er ofte preget av en vag kobling mellom mål og middel, som kompliserer prosessen (Sahlin-Andersson, 1986:10). Å identifisere de ulike argumentene og avdekke de ulike elementene i prosessen stiller krav til et stort datamateriale, men sakens kompleksitet tilsier at det ikke vil være mulig innenfor denne oppgavens ramme å få en komplett oversikt over hele prosessen. I skrivende stund befinner prosjektet seg i en overgangsfase mellom en tidligfase og en gjennomføringsfase. På grunn av oppgavens omfang, avgrenses beslutningsprosessen til å fokusere på utviklingen i prosessen fra da byrådet introduserte

Bjørvika-alternativet i 2008, til den enstemmige beslutningen om å bygge et nytt Munch-museum i Bjørvika i 2013². For å gi en helhet i hendelsesforløpet, finner dere i vedlegg 9.2. en politisk kalender, som belyser et utvalg av hendelser som antas å ha en viss betydning for valgene som ble tatt.

1.5 Struktur og innhold

George og Bennet skisserer tre faser for å forstå de politiske prosessene som studeres (Bennett og George, 2005:73). I den første fasen blir designet og strukturen etablert og dette blir beskrevet i kapittelet som følger, der jeg presenterer noen kjennetegn ved den politiske organiseringen i Oslo kommune, store offentlige prosjekter og studiet av kulturtiltak som politikkfelt som sådan. Etter skisseringen av oppgavens bakgrunn, vendes blikket mot oppgavens analytiske rammeverk. Dette følges opp av en videre begrunnelse og presentasjon av oppgavens forskningsdesign og undersøkelsesmetodene; argumentanalyse som blir komplementert med semi-strukturerte intervjuer. I fase to blir caset studert i henhold til forskningsdesignet, der jeg bruker argumentanalyse for å se nærmere på de mest fremtredende argumentene under forhandlingen om lokalitet og konsept, etterfulgt av en presentasjon av sakens utvikling for videre å analysere beslutningsprosessen i et bredere lys, for videre å kunne vurdere i hvilken grad de ulike beslutningslogikkene preget prosessen. Og oppgaven rundes av med et avslutningskapittel, der oppgavens funn ses i lys av hverandre, for å forstå kompleksiteten og valgene som ble tatt.

² I 2002 og 2005, ble det samme forslaget presentert av venstre, uten at det var en reell mulighet for å flytte museet.

2 Bakgrunn

For å etablere innsikt i den politiske viljen til å realisere et nytt Munch-museum og konfliktpunktene underveis i prosessen, er det nødvendig å skissere noen kjennetegn ved slike store prosjekter og vite mer om de formelle institusjonelle rammene for beslutningsprosessen i Oslo kommune og kulturpolitikken som felt. Dette kapittelet vil etablere en ramme for den videre analysen av beslutningsprosessen.

2.1 Studiet av store offentlige prosjekter

Store prosjekter blir ofte forstått i tekniske termer, men vil i likhet med andre offentlig politiske beslutninger, romme både tekniske og politiske aspekter i utformingen av beslutningen som tas på vegne av folket (Sturup, 2009, Rochefort og Cobb, 1993). En av de mest brukte definisjoner på store prosjekter, karakteriserer prosjekter som «*The six Cs*»³ og brukes her for å etablere en ramme rundt studiefeltet (Frick, 2008: 239).

Prosjektene er store i størrelse og omfang. Realiseringen av slike prosjekter er ikke bare store byggeprosjekter i teknisk forstand, de krever også store politiske prosesser for at prosjektene iverksettes. Slike prosjekter krever store ressurser i form av budsjetter og tid for å bli realisert. Noe som medfører at til forskjell fra private prosjekter, så må offentlige prosjekter begrunnes med et utgangspunkt i fellesskapets interesse og inkludere et bredt spekter av interesser og hensyn i prosessen, der i blant fremtidige brukeres behov. Innsyn, høringer, behandling av budsjetter og reguleringer av områder, medfører at beslutningsprosessen ofte er mer omfattende, sammenlignet med planprosessen i store private prosjekter (Sahlin-Anderson, 1986).

Prosjektenes arkitektur og størrelse, skal fascinere. Store byggeprosjekter har en stor sosial og politisk innvirkning på området det realiseres i. De skal harmonisere og komplementere den eksisterende bygningsmassen, men også vise til en originalitet som gir bygningen en egen identitet for å legitimere bruken av store andeler av offentlige midler for å bli realisert (Sturup, 2009:842).

³Disse karakteristikkene blir på engelsk presentert som de seks C'ene: Colossal, Captivating, Costly, Controversial, Complex, Control issues.

Prosjektene er kostbare. Det kreves, som nevnt at store offentlige midler settes til side for å virkeliggjøre slike enkeltprosjekter, men prosjektene kan også være politisk kostbare. Attraktiviteten til bestemte løsninger kan knyttes til prosjektenes prestisjenivå og er risikable av natur. «*When they go wrong they go very wrong. When they go right they become potential great wonders of the world*» (Sturup, 2009:842). Ingen vet før prosjektet er gjennomført, om det ferdige prosjektet vil samsvare med vurderingene som ligger til grunn for beslutningen om å realisere prosjektet. I en studie av flere hundre store offentlige og private prosjekter, i mer enn 20 land, fant Flyvbjerg m.fl. (2003) at hele ni av ti prosjekter oversteg de opprinnelige budsjettene som var godkjent av de offentlige myndighetene. I følge studien var det vanlig med overskridelse på 50 %, men de avdekket også sluttsummer som var det dobbelte av det opprinnelige budsjettet. Problemet er i følge Flyvbjerg ikke at gode prosjektene eksisterer, men at politikerne favoriserer og aksepterer et konseptalternativ, som viser seg å overskride kostnadsrammen⁴(Flyvbjerg, 2005:21).

Prosjektene er kontroversielle. Prosjektene er ikke bare store i skala, men de har også en stor effekt på omgivelsene rundt seg (Sturup, 2009:843). For prosjektenes attraktivitet kan føre til at saksgangen ofte blir kritisert for å ha blitt politisert, slik som under prosessen bak realiseringen av Operaen i Bjørvika. Da Arbeiderpartiet foreslo for Stortinget å flytte operaen fra Folketeateret til Bjørvika, ble forslaget gjenstand for sterk politisk kamp, både i Stortinget og på kommunalnivå i Oslo bystyre, og ettersom forslaget var i strid med kulturpolitiske råd, bidro flyttforslaget til å inkludere byutviklingshensyn og synliggjøre reelle politiske preferanser, med tanke på den langsiktige byutviklingen av Oslo (Hansen, 2005:124).

Prosjektene er komplekse. Offentlige prosjekter skiller seg fra prosjekter i privat sektor på enkelte områder og er ofte preget av tverrfaglige vurderinger på tvers av sektorer og planleggingsnivå (Olsson, 2007:21). Dette medfører at realiseringen av store prosjekter i offentlig regi, ofte er mer komplekse av natur og at prosessen preges av behovet for legitimering av bruken av myndighetenes ressurser. For å sikre fellesskapets interesser, stilles det strenge krav til en åpen og inkluderende prosess som fører til at beslutningstakerne må ta andre hensyn enn de vi finner igjen hos private aktører. Innsyn, høringer, behandling av budsjetter og større innslag av reguleringer, medfører at planprosessen som leder frem til en investering, ofte er mer omfattende sammenlignet med planprosessen i store private

⁴ Flyvbjerg viser til Bilbao Guggenheim og Pompidou Senter som ble bygget innenfor forespeilet tidsramme og innenfor angitt budsjett

prosjekter. Mangfoldet av interesser kan synliggjøre konflikter og interessemotsetninger som kan virke forsinkende på den politiske vedtaksprosessen og resultere i nye behandlingsrunder og utredninger av nye alternativer. Kompleksiteten medfører at det sjeldent er gitt hvordan prosjekter skal defineres og utformes, noe som åpner for at beslutningsprosessen kan preges av tilfeldigheter og bruk av symboler (Whist og Christensen, 2011:36-39, Mintzberg m.fl., 1976).

Prosjektene er ofte vanskelig å kontrollere. Ulike hensyn og prosjektenes kompleksitet fører til at det ikke er gitt hvordan prosjektene defineres. Dette mangfoldet gjør det vanskelig å konkludere med hva som ligger i en «vellykket praksis». Christensen og Whist (2011) skisserte likevel fem idealer om den ideelle beslutningsprosessen, som er preget av sterk politisk kontroll. For det første skal slike prosesser være forankret i folkevalgte organer, fordi det er disse som til syvende og sist skal bevilge pengene til realiseringen. For det andre skal det foreligge en grundig diskusjon om målsettinger, behov og problemer ved prosjektet. Videre skal løsningene som presenteres være relativt klare og enkle for å kunne forutsi kostnader og tekniske løsninger. Det fjerde idealet er en oppfølger og legger vekt på at løsningsforslag helst skal introduseres i startfasen av beslutningsprosessen, for å unngå bruk av unødvendige ressurser og skape konflikter i de senere fasene i beslutningsprosessen. Det femte poengterer at det bør foreligge en klar organisasjonstenkning til grunn for realiseringen av store offentlige prosjekter (Whist og Christensen, 2011:31-33).

2.2 Studiet av beslutningsprosesser

Beslutningsprosesser om offentlige prosjekter involverer et spekter av hensyn og gir et komplekst aktørmønster. Studiet av beslutningsprosessen favner om tre kategorier: (1) hva opprinnelsen til beslutningen var (2) hvilke løsninger og (3) hvilke prosesser som ledet frem til at problemene og løsningen(e) fant sammen (Mintzberg m. fl., 1976:251). Vi kan dermed i utgangspunktet skille mellom prosessen og vedtaket, når vi studerer valgene som blir tatt på vegne av oss selv (Easton, 1965). Beslutningsprosessen begrenses til å omfatte det politiske systemets inputside og viser til konflikter knyttet til selve behandlingen av en sak. Mens outputsiden viser til beslutningens reelle effekter etter at beslutningen er iverksatt i samfunnet og har en effekt på beslutningens målgruppe (Hansen, 2005: 115).

Studiet av offentlig beslutningstaking, gir et innblikk i interaksjonsmønstre mellom aktører (Simon, 1985). Den tradisjonelle tilnærmingen til beslutningstaking, likestiller beslutningsprosesser med problemløsningsprosesser og legger rasjonelle idealer til grunn for å forstå beslutninger. Dette idealet er å spore i den parlamentariske modellen, som tilsier at den politiske organiseringen, i prinsippet, gjennom sine kanaler skal kunne identifisere tilstander, som blir vurdert av fellesskapet som problematisk, og bringe disse opp på den politiske dagsorden, på et rimelig tidspunkt. Oppmerksomheten rundt problemet skal videre føre til en problemløsningsprosess, som ideelt sett leder frem til en god og velbegrunnet løsninger (Midgaard, 1990:7-8). Men flere bidragsytere argumenterer for at vi ikke kan ta for gitt at problemløsningsprosesser vil utløse handling og kritiserer den tradisjonelle tilnærmingen for ikke å ta høyde for, at ikke alle beslutningsprosesser har som målsetting å løse et problem. Og retter blikket mot individets kognitive begrensninger, for å forstå valgene som tas (Sahlin-Andersson, 1986;Cohen m.fl., 1972; March, 1994). Beslutning om ikke å gjøre noe, eller ikke å anerkjenne en tilstand som problematisk, må i likhet med valg om å endre på noe, dermed også forstås som en beslutning (Rochefort og Cobb, 1993;Howlett m. fl., 2009).

Offentlige beslutninger forstås som en kobling mellom tre dimensjoner – *ideer, aktører og institusjoner* – og hvordan disse virker inn på hverandre (Howlett m. fl., 2009:2-4). I litteraturen skilles det hovedsakelig mellom vektleggingen av hvordan institusjonelle strukturer inkluderer og ekskluderer aktører og meninger på den ene siden og fokuset på individets «indre verden» og verdenssyn på den andre siden (Sabatier, 2007). Denne koblingen mellom hvilke ideer som ligger til grunn, aktører som fronter og beslutningsarenaer, blir av Carol Weiss (1999) forstått som de «*fire i'ene*»⁵, og viser til fire faktorer som interagerer i beslutningsprosessen og gir beslutningen retning. Disse faktorene er *Interesser, ideologier, informasjon og institusjoner* og gir en ramme for litteraturen på offentlig politikkfeltet (Weiss, 1999:476-479).

Med *interesser*, sikter Weiss til aktørers konkurrerende preferanser, som det ønskes å få gjennomslag for. Tanken er at aktører grupperer seg sammen og allianser etableres, i første rekke på bakgrunn av en felles forståelse om løsningsvalg, fremfor felles forståelse av mål. Dette gir grunnlag for at strukturer etableres og prosesser igangsettes og tilsier at en felles målforståelse ikke er en nødvendig, men en tilstrekkelig betingelse for at prosjekter realiseres (Lindblom, 1965, Sahlin-Andersson, 1986: 39, Weick, 1979: 91). Politiske *ideologier* vil

⁵ The Four I's

videre, i følge Weiss, være underliggende for partenes tilnærming og virke som et filter for hva som er ønskelig og anses som mulig. Individens verdenssyn og grunnleggende forståelse av verdier, legger føringer for aktørers kausale antagelser og koalisjonsdannelse. Et verdihierarki vil ligge til grunn for hvordan aktører forstår saken som diskuteres og vil legge føringer for aktørers villighet til å forhandle og inngå kompromisser (Sabatier, 2007, Schlager, 2007). Videre vil den tilgjengelige *informasjonen* prege prosessen, ettersom den tolkes på bakgrunn av informasjonsgrunnlaget som allerede har fanget beslutningstakernes oppmerksomhet. Individets kognitive begrensninger til å håndtere store mengder informasjon, medfører at individer siler ut informasjon og bruker informasjonen strategisk, for å maksimere utbytte i beslutningssituasjonen (Ostrom, 2007). Som siste i poengterer Weiss at *institusjoner* virker inn på beslutninger som fattes. Beslutningstakerne opererer innenfor en arena som har historie, kulturer, regler og begrensninger for hva som kan, og ikke kan, bli vurdert og hvilke saker og løsninger som er uaktuelt å behandle (Weiss, 1999). Hvordan problemer defineres, vil avhenge av den politiske retorikken som føres og hvilke aktører og målgrupper som synliggjøres i den offentlige debatten (Rochefort og Cobb, 1993, Rochefort og Cobb, 1994).

2.3 Munch-museet: Et kulturpolitisk prosjekt i Oslo kommune

For å forstå den politiske prosessen som ledet frem til beslutningen om å realisere museet, er det nødvendig å etablere en ramme for kulturpolitikken som felt og gi en introduksjon av det politiske systemet i Oslo kommune. Det var i denne politiske arenaen at problemene og løsningene ble formelt drøftet, alternativer avvist og beslutninger vedtatt. Og selv om jeg i denne oppgaven ikke kan slå fast at slike prosjekters formelle struktur, helt og holdent styrer hvilke aktører som bidrar til å realisere prosjektet, vil utgangspunktet i det politiske systemet i Oslo kommune gi en fruktbar innfallsvinkel for å forstå innholdet i saken, og for å forstå prioriteringer som lå til grunn for realiseringen av det nye museet i Bjørvika.

Oslo kommune er politisk organisert med et utgangspunkt i den parlamentariske styringskjeden som vi finner igjen på statlig nivå, og avviker fra de fleste andre kommuner i landet. Makt og innflytelse i beslutningsprosessen skal i følge modellen knyttes til de aktørene som har myndighet til å fatte formelle vedtak (Olsen, 1978: 33). I Oslo, medfører dette at bydelene tildeles lokal autonomi og hensikten med overgangen til byparlamentarisme som ble

innført i 1984, var å sikre mer synlig, ansvarlig og langsiktig styring av byen og på sikt øke den politiske interessen for hovedstatspolitikken (Lund, 2003:7). Siden 1997, har politikken i Oslo vært ledet av byrådsledere fra Høyre (H) og har bestått av byrådsmedlemmer fra Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti (KrF) og Fremskrittspartiet (FrP). Som hovedforslagsstiller for politikken som føres i hovedstaden, er byrådet avhengig av at et flertall i bystyret støtter oppunder forslagene som legges frem for politisk behandling. Dette tilsier at 30 representanter må støtte forslaget. I de siste tre valgperiodene (2003-2007, 2007-2011, 2011-2015), som er av spesiell relevans for denne oppgaven, har det vært mindretallsbyrådsregjering i Oslo kommune, og byrådet har dermed trengt støtte fra andre partier for å få realisert sin politikk (Byrådet, 2013a).

2.3.1 Beslutningsprosessens bakgrunnsteppe

Da Munch-museet ble plassert på Tøyen og åpnet dørene i 1963, skyltes dette kulturpolitiske hensyn og ønsket om å spres kulturinstitusjonene i bybildet. Visjonen var å binde østkanten sammen med vestkanten, ved å etablere en akse mellom Vigelandsparken i vest og Munch-museet i øst (Skaug og Aslaksen, 2011). I denne perioden stod demokratiseringen av kulturen sterkt i Norge og kulturinstitusjonene skulle være lett tilgjengelig, og kulturpolitikken ble i stadig større grad ansett som en velferdsgode (Meisingset, 2012).

Viktigheten av å ha Munch-museet plassert på Tøyen, ble for første gang utfordret i februar 2002, da byrådet bestående av Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti fremmet et forslag om å flytte museet til Vestbanen, sammen med Deichmanske hovedbibliotek og Stenersenmuseet. *«En slik kultursatsing vil legge forholdene optimalt til rette for at Oslo både kan ivareta og presentere en av verdens fremste billedkunstneres kunstverk på en måte som både på kort og lang sikt vil være positivt for Oslo som kulturby»* (Byrådet, 2002:1). Men dette forslaget evnet ikke å få flertall i bystyret og ble forkastet av bystyrets flertall (Bystyret, 2002).

To år senere ble lokaliseringsspørsmålet igjen aktuelt etter ranet av Edvard Munchs malerier «Skrik» og «Madonna» i 2004. Det Norske Veritas (DNV), gjennomgikk sikkerhetssituasjonen og anbefalte i en hemmeligholdt rapport at Oslo Kommune måtte iverksette omfattende tiltak til en prislapp på nærmere 40 millioner kroner som skulle sikre bygget mot fremtidige ran og redusere sjansen for brann og vannlekkasjer⁶.

⁶ Prisen ble presentert i byråds sak nr 295 av 16.12. 2004

Sikkerhetstiltakene resulterte i begrensinger i museets utstillingsarealer og åpnet for at det igjen var aktuelt for politikerne å ta stilling til om behovet for et nytt museum og om plasseringen på Tøyen var den mest optimale løsningen (Byrådet, 2005)

Høyre hadde etter valget i 2003 inngått byrådssamarbeid med Fremskrittspartiet, med støtte fra Venstre og Kristeligfolkeparti. Partienes representasjon i bystyre tilsa at det til forskjell fra 2002 var en reell mulighet for å få igjennom et flytteforslag under forhandlingen i 2005⁷. Da byrådet la frem forslaget om å flytte museet til Vestbanen et år etter ranet, var sikkerhet og funksjonalitet to viktige argumenter som ble knyttet til potensielle samspillsgevinster ved å samle de tre kulturinstitusjonene på Vestbanetomten. Tanken var at en lokalisering på Vestbanen ville bidra til å profilere Oslo som en kultur og turistby. Og Byrådet så det som hensiktsmessig at byggingen av et nytt Munch-museum skulle foregå parallelt med den planlagte realiseringen av et nytt Deichmanske på Vestbanen. Byrådsleder Erling Lae omtalte forslaget som en enestående mulighet til å befeste Oslo som Edvard Munchs by og byutviklingsbyråd Grete Horntvedt fra samme parti mente at Munch-museet på Vestbanen kunne bli et signalbygg (Skjævesland, 2005).

Flytteforslaget ble antatt å koste 350 millioner kroner og Vestbanen-prosjektet som helhet, med alle kulturinstitusjonene, ble beregnet å koste opp mot en milliard i realisere (Skjævesland, 2005). Men da saken ble behandlet i bystyret, ble flytteforslaget igjen møtt med motstand hos Arbeiderpartiet, SV og Rød Valgallianse, som sammen representerte 28 plasser i bystyre og fremmet et forslag om å utrede mulighetene for et nytt bygg på Tøyen. Venstre på sin side, så det som hensiktsmessig å bygge et signalbygg øst for Operaen i Bjørvika og introduserte en plassering i Fjordbyen som et tredjealternativ. *«Når Munch tas vekk som en del av debatten om Vestbanen, så bør man se på Munchs egen utvikling som en separat sak og da vurdere hvor man trenger å bygge et nybygg for Munch»* (Bystyret, 2005:77). Verken Venstres forslag om et signalbygg øst for Operaen eller byrådets forslag om samlokalisering evnet å få flertall og byrådet ble da pålagt å presentere en grundig utredning med forslag om tilbygg eller et helt nytt bygg for Munch-museet på Tøyen (Bystyret, 2005).

⁷ Høyre 15 rep. FrP 10 rep, KrF 2 rep, Venstre 3 rep. Totalt 30 stemmer.

2.3.2 Holterapportens konklusjoner

HolteProsjekt fikk oppdraget med å gjennomføre utredningen av et nytt museum på Tøyen. Da alternativanalysen ble presentert mai 2006, tok utredningen utgangspunkt i tre hovedalternativer og skisserte to arealforslag for et nytt museum på Tøyen.

Alternativ A: Bygge om eksisterende anlegg

Alternativ B: Beholde eksisterende anlegg og bygge nytt

Alternativ C: Rive eksisterende anlegg og bygge nytt

I bestillingen fra Oslo kommune, manglet en klart formulert visjon, mål og suksesskriterier som utredningen skulle arbeide ut i fra. Utredningsgruppen la da sine egne vurderinger om sakens essens og antagelser om kommunens visjoner til grunn, og vurderte de tre alternativene ut i fra egen skisserte målsettinger. De etablerte et *samfunns mål* for det nye museet, som var å ivareta arven etter Munch for kommende generasjoner. Videre et *Effekt mål* om å sikre formidling, forskning, forvaltning og sikkerhet på et høyt internasjonalt nivå, samt noen *suksesskriterier* som tilsa at et nytt museumsbygg skulle være av en slik kvalitet at det ble en publikumsmagnet internasjonalt og at besøkende opplevde at museet var i samsvar med Munchs kunst, som en del av verdensarven (Holteprosjekt, 2006b:5). Det beste alternativet var å beholde det eksisterende bygget og gi det et tilbygg og ble anslått å koste mellom 587 og 726 millioner kroner, avhengig av arealstørrelse (Holteprosjekt, 2006a:12).

HolteProsjektets utredning ble presentert for byrådet 11. mai 2006, uten at byrådet offisielt tok stilling til utredningens anbefalinger. Etter forespørsel fra Arbeiderpartiet, informerte kulturbyråd Anette Wiig Bryn, i et notat til Kultur og utdanningskomiteen et halvt år senere, at byrådet trengte mer tid på grunn av utredningens mange alternativer og kompleksiteten i Holterapportens alternativanalyse før byrådet ville uttale seg i saken (Kultur og Utdanningskomiteen, 2006:3).

2.4 Kulturpolitikk som studiefelt

Offentlige myndigheter skal ideelt, kun skal være eier av kulturinstitusjonene, og som en sentral finansieringskilde stilles det strenge krav til rollefordeling, mellom politikerne, kunstnerne og publikum. Det er politikerne som bevilger offentlige ressurser til offentlige kulturtilbud og dette medfører at kulturinstitusjoner som Munch-museet operer i grenselandet mellom kunst og administrasjon, fag og politikk, der idealet er at politikerne skal styre fra

«armlengdes avstand» (Grund, 2008:5-6). Med dette menes at de politisk-administrative myndighetene skal bestemme rammene, mens fagfolket skal bestemme institusjonens «sjel». Dette resulterer i at offentlige kulturinstitusjoner hele tiden må tilpasse seg politiske, økonomiske og administrative mål, som fastlegges av politikerne til en hver tid (Grund, 2008:2). Men, grensegangen mellom kulturpolitikk og andre samfunnsforhold er ikke gitt. Begrepet *kulturpolitikk* er ikke i seg selv et entydig begrep. Termen kan blant annet vise til offentlige støtten til bestemte aktiviteter, støtte til aktiviteter som søker å påvirke andres kulturoppfatninger, eller begrepet kan vise til aktiviteter som er intendert å oppfylle nærmere bestemte formål gjennom offentlige midler (Dahl og Helseth, 2006).

I en høringsuttalelse for NOU 2013:4 Kulturutredningen 2014, uttalte Oslo kommune at kulturen har en egenverdi, men samtidig er en viktig innovativ faktor for å utnytte Oslo og storbyenes særlige fortrinn, og bidra til verdiskapning. Og Oslo kommune poengterte at kommunes utgangspunkt er at den offentlige kulturpolitikken skal bygge på kulturens egenverdi og ikke underordnes andre formål (Oslo Kommune, 2013b: 1,3). Men, Oslo kommunes idealer om en unik kulturpolitikk blir avvist av kulturpolitikkforskeren Vestheim (1995,2009), som poengterer at kulturpolitikken, i likhet med andre offentlige samfunnsaktiviteter, må ha en målgruppe i mente, for å legitimere bruken av offentlige midler på kulturfeltet og kulturaktiviteter (Vestheim, 1995:3). Dette medfører at kulturpolitikken i demokratiske politiske systemer, blir integrert i overordnede tendenser til en hver tid. Resultatet blir således at aksepterte verdier i samfunnet også fremheves av styresmaktene gjennom kulturpolitikken, og at kulturpolitikken som felt ikke er mer eller mindre unik, enn andre politikkområder (Vestheim, 2009). I kulturpolitiske debatter om offentlige støtte til kulturtiltak møter en, i følge Vestheim (2009), ofte på argumenter, som kan deles inn idealtyper, basert på hvem argumentet henvender seg mot, og hva slags «*instrumentalitet*» argumentet er et uttrykk for.

Type argument	Argumentets målgruppe	Type av instrumentalitet
Støtte den «gode» kunsten p.g.a. kunstens «indre verdi»	Enkeltmennesket som privatperson	Estetisk og dannende instrumentalitet
Støtte kunst og kultur for å skape økonomisk utvikling	Enkeltmennesket som økonomisk vesen	Økonomisk instrumentalitet
Støtte kunst og kultur for å skape sosial utvikling og integrasjon	Enkeltmennesket som sosialt vesen	Sosial instrumentalitet
Støtte kunst og kultur for å bidra til opplysning og samfunnsengasjement	Enkeltmennesket som samfunnsborger (citizen)	Politisk mobiliserende instrumentalitet

Tabell 1. Vestheim (2009: 57) Kulturpolitiske argumenter

Vestheims idealtyper viser til en forståelse av hva slags virkemiddel kulturtiltaket kan være et uttrykk for og på hvilke område man ønsker å påvirke med offentlige midler og bygger på fire antagelser. For det første brukes kulturen av politikerne som et middel for å oppnå visse effekter på borgerne. Videre er det ulogisk, ut i fra et kulturpolitisk resonnement å snakke om at kulturen har en absolutt egenverdi, for kulturen kan bare ha en relativ autonomi i forhold til andre samfunnsmessige aktivitetsområder, og må forstås ut i fra sin kontekst. Likeledes med andre politikkområder, så har kulturpolitikken også kun relativ autonomi i forhold til andre politikkfelt, ettersom bestemte hegemoniske verdier og også vil prege kulturpolitikken. Dette resulterer i at kulturpolitikken som føres, vil preges av de overordnede tendensene til en hver tid (Vestheim, 2009).

2.5 Videre betraktninger

I dette kapittelet har jeg presentert en innfallsvinkel for å forstå store offentlige prosjekters natur som viser til hvordan tekniske og politiske trekk virker forsterkende på hverandre og bidrar til å forme prosjektene i overgangen fra det konseptuelle til det konkrete. Byggeprosjektetens store størrelse i omfang og arkitektur, medfører at slike store prosjekter kan ha en stor symbolsk verdi for politikerne, men også at de ikke kun er økonomisk usikre, men også politisk risikable av natur. Når så, beslutninger om å realisere, utsette eller utrede andre alternativer underveis i beslutningsprosessen tas, så må alle disse beslutningene forstås som et valg, og er et resultat av hvordan ideer som råder, aktører og institusjoner påvirker hverandre.

Det at Oslo kommune eier store andeler av Edvard Munchs kunst, medfører at den politiske ledelsen i hovedstaden vil ha en sentral posisjon, når museets fremtid skal avgjøres. Men for

at et nytt museum skal realiseres stilles det krav til en form for konsensus om hvorfor Munchs kunst skal prioriteres i form av et nytt bygg, blant flertallet av de folkevalgte representantene i bystyret. Beslutningsprosessen bakgrunnsteppe presenterte at museet tidligere har vært høyt oppe på beslutningsagendaen i bystyret, som følge av ranet av Madonna og Skrik i 2004. Men, det viste seg vanskelig å etablere et flertall for byrådets forslag om å flytte museet vekk fra Tøyen av hensynet til argumentet om viktigheten av å spre de store kulturinstitusjonene i bybildet. Dette legger grunnlag for det neste kapitlet, som presenterer oppgavens analyserammeverk og bidrar til å forstå utfallet av prosessen, og valgene som ble tatt, ut i fra hvordan strømmer av problemer, løsninger, muligheter og aktører som kobles sammen.

3 Analytisk rammeverk

I dette kapittelet blir oppgavens analytiske rammeverk presentert for å forstå beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika presentert. Å fatte beslutninger forstås som situasjoner der en eller flere aktører må velge mellom minimum to realistiske alternativer. Det ene alternativet vil alltid være å beholde status quo, og tilsier at beslutningstakeren velger ikke å gjøre noe med saken de står overfor (Wenstøp og Seip, 2009).

For å forstå offentlige beslutninger, kan vi se dem som et resultat av to sammenkoblete prosesser; defineringsprosessen og aktiviseringsprosessen (Olsen, 1978: 85). Mens defineringsprosessen belyser hvordan *problemer* og *løsninger* kobles sammen, så belyser aktiviseringsprosessen hvilke *deltakere* som har innflytelse og *mulighet* til å påvirke beslutningen. Johan P. Olsen (1978) fremstiller koblingen av disse elementene, som strømmer. En slik *strømningstankegang* blir anvendt som et overordnet analytisk rammeverk, for å forenkle den offentlige beslutningsprosessens kompleksitet, samt for å fange opp både rutiner og avvik fra rutiner underveis i beslutningsprosessen. For mens rutinepolitiske beslutninger preges av en relativt klar aktørstruktur, kontroll og planleggingstenkning som virker legitimerende for beslutningen som fattes, så vil avvik fra rutiner være situasjoner der handlingsbetingelsene er mer uklare og prosessen mindre preget av stabilitet (Olsen, 1978:83).

Beslutningsprosesser om store offentlige prosjekter kan forstås som både tekniske og politiske aspekter, og det analytiske rammeverket legger til rette for å forstå hvor stor og hvilken type kontroll, det politiske systemet i Oslo hadde i prosessen, for å forstå valgene som ble tatt. Og det er sentralt å merke seg at det er en distinksjon mellom begrepene problemdefinering som brukes for å vise til prosessen og selve beslutningstaking som viser til valgene som ble tatt (Starbuck, 1983:91).

3.1 Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika

To antagelser ligger til grunn for å kunne studere beslutningsprosessen, som et uttrykk for sammenkoblede strømmer. For det første, må aktørene som har myndighet til å fatte autoritative beslutninger på vegne av folket, forstås som deltids-deltakere. Med dette menes at beslutningstakerne må prioritere hvordan de fordeler sin tid og oppmerksomhet. For det andre

vil enhver beslutningsmulighet representerer en tvetydig stimulus. Dette fører til at vi må legge til grunn at beslutningsprosesser utspiller seg i arenaer der mennesker kan fortolke sin egen-interesse og gruppe-interesse. Offentlige sakers potensiale for ulike fortolkninger, gjør det vanskelig å kunne forutse hvilke problemer og løsninger, følelser og stemninger, verdier og oppfatninger som vil prege prosessen og beslutningen som fattes. Dette medfører at beslutninger må forstås i sammenheng med sin kontekst og vil avhenge av to forhold (Olsen, 1978: 85,86):

***Y1: Aktiviseringsprosessen:** Sier oss noe om hvor kontrollert prosessen var, med tanke på hvem som har tilgang til å påvirke.*

***Y2: Defineringsprosessen.** Sier oss noe hvor kontrollert prosessen var, med tanke på hvilke problemer og løsninger som ble vurdert*

Disse to nært koblede prosessene utgjør oppgavens avhengige variabler og operasjonaliseres som beslutningen om å flytte og bygge Lambda i Bjørvika. Videre presenteres oppgavens uavhengige variabler, som brukes for å belyse ulike aspekter ved saksgangen.

3.2 Tre beslutningslogikker

Koblingen mellom problemer, løsninger, muligheter og aktører

I dette delavsnittet følger en presentasjon av studiets uavhengige variabler, *Instrumentell-, institusjonell- og tilfældighetslogikk*, der det innenfor de tre forklaringsvariablene, presenteres to versjoner som kan gi ulike innfallsvinkler. Siktemålet er å kunne forklare hvorfor aktører handlet som de gjorde og hvilke drivkrefter som påvirket beslutningsprosessen. For å få frem March og Olsen (1989:12) poeng, om at teorier kan gi endogene eller eksogene forklaringer, har jeg avslutningsvis valgt å inkludere to varianter av logikkene. Dette åpner for innsikt om at de tre beslutningslogikkene også kan ses i lys av hverandre og bidra til en dypere forståelse av beslutningsprosessen. Med endogene vil det si at vi søker innsikt ved å rette blikket mot de iboende karakteristikken ved selve prosjektet, slik som den formelle strukturen, iboende forestillinger hos dominerende aktørers eller elementer av symbolsk karakter. Mens eksogene på sin side viser til hvordan ytre karakteristikker kan ha påvirket utfallet, uten selv å bli påvirket av hva som foregår i prosjektet, slik som at aktørers materielle og intellektuelle

ressurser, hendelser i omgivelsene og individer utenfor den formelle beslutningsarenaen. Videre følger en presentasjonen av oppgavens uavhengige variabler.

3.2.1 Instrumentell beslutningslogikk

Den parlamentariske modellen, som ligger til grunn for Oslo kommunes politiske organisering, gir avkall på en bred deltakelse i beslutningsprosessen til fordel for majoritetsstyre, og mandatet til å fatte beslutninger på vegne av folket, overlates dermed til de offentlige organene i Oslo kommune. Det første spørsmålet som melder seg, er i hvilken grad klar organisasjonstenkning og kontrollert deltakermønster, preget beslutningsprosessen. Som et ideal, skal sentrale politiske og administrative ledere kontrollerer og kobler innholdet i strømmene, for å gjøre det enklere for velgerne å plassere ansvaret og tilskriver beslutningene legitimitet. Tanken er at den formelle organiseringen av beslutningsprosessen, påvirket beslutningen som ble tatt og den parlamentariske modellen forutsetter at det ligger til grunn en form for *konsekvenslogikk* som legger føringer for beslutningene som tas. Dette medfører at to forhold er spesielt interessant å studere, for å vurdere i hvilken grad en instrumentell-logikk preget prosessen og utfallet, den formelle strukturen og grad av politisk kontroll.

Uavhengige variabler:

(X1) Beslutningsprosessens formelle strukturer

(X2) Politisk kontroll

Det instrumentelle perspektivet åpner for å studere i hvilken grad kunnskapsgrunnlaget og aktørmønsteret var avhengig av den formelle organiseringen av beslutningsprosessen. Og samlet sett, vil vurderinger om den instrumentelle-logikkens relevans, kunne avdekke hvor tydelige politikerne var og grad av *organisasjonstenkning* som et uttrykk for rasjonalitet planleggingen, om hvordan prosjektet skulle realiseres (Whist og Christensen, 2011). Den instrumentelle logikken kan komme til uttrykk gjennom en hierarkisk, politisk kontrollert beslutningsprosess, eller gjennom prosesser som preges av forhandlinger. Og berører demokratiske idealer om politisk ansvarliggjøring og inkludering av berørte parter og kunnskap. En sentral forutsetning er da at dominerende aktører har stor informasjonstilgang og et bredt kunnskapsgrunnlag for å fatte beslutninger.

Den hierarkiske varianten legger vekt på at prosjektene og prosessene skal være klart lederstyrt og forstår prosjekter som redskap for måloppnåelse. Den formelle hierarkiske strukturen skal ideelt sett, fremme rasjonalitet ved å fordele makten og definere hvem som har

mandat til å fatte beslutninger. Dette medfører at en beslutning om å endre eller bevare status quo, avhenger ledelsens vurderinger av avstanden mellom hva som er virkelig og hva som er ønskelig tilstand (Cyert og March, 1963; March og Simon, 1958). Ledelsen vil kontrollere innholdet i strømmene og bestemmer hvordan og når disse skal kobles ut i fra mål, og forventninger om effekter (Roness, 1997). Den instrumentelle hierarkiske varianten er *rasjonell* i den forstand at den presenterer en oppskrift på hvordan beslutninger skal organiseres og varianten vektlegger idealet om å vedta den mest optimale løsningen på problemet som skal løses. Og viktigheten av å sammenligne kost-nytte-vurderinger av hvert alternativ som vurderes. Varianten fremhever de politiske-elementene, ved å fokusere på hvordan den politiske og administrative ledelsen kan begrense aktørmønsteret, samt tekniske elementer, ved å vise til idealer om rasjonelle analyser og bruk av informasjon.

Forventninger om funn:

Aktiviseringsprosessen. Med utgangspunkt i en hierarkisk instrumentell logikk, rettes blikket mot den politiske og administrative ledelsen i Oslo kommune som kontrollerer koblingen mellom strømmene. Det er den formelle beslutningsstrukturen som bestemmer hvem som deltar og når, samt at dette mønsteret er mer eller mindre stabilt gjennom prosessen. Aktuelle aktører som befinner seg utenfor kommunens politiske organer, som inkluderes i beslutningsprosessen, planlegges og begrunnes ut fra deres faglige ekspertise for å skape aksept og forbedre informasjonsgrunnlaget. *Lokaliseringsfasen* vil være preget av at det er byrådet som tar initiativ og driver frem prosessen, og bestemmer hvem som skal stå for konseptkonkurranse, basert på faglig ekspertise i *konseptfasen*. Saken følger normal saksgang i bystyret og blir behandlet i den respektive komiteen, hvor et samlet bystyre står bak beslutningen om å realisere prosjektet.

Defineringsprosessen. Det kan forventes at byrådet har klare definerte mål med å gi Munch-museet et nytt bygg og en ny lokalisering. Forslaget, er et resultat av grundige analyser som er fremstilt med utgangspunkt i byrådets klart definerte mål som konkluderte med at daværende lokalisering og bygg ikke var tilfredsstillende. Det er da med andre ord, byrådets klare mål og fortolkning av problemet, som skal prege *lokaliseringsfasen*. Målene skal gjenspeiles i *konseptfasen* for å sikre at de faglige anbefalingene er i samsvar med de politiske målene. Og anbefalingene blir enten møtt med motstand eller akseptert. Realiseringen av prosjektet skal være preget av byrådssakens problemforståelse og denne forestillingen vedtas som den dominerende defineringen.

Forhandlingsvarianten forstår prosjektutforming som et resultat av deliberasjon og meningsutveksling ettersom konkurrerende aktører vil ha klare formeninger om hva de vil oppnå, og ønsker å fronte sine ulike interesser og mål. Allison's byråkratisk beslutningsmodell argumenterer for at myndighetenes beslutningstaking er et resultat av konflikter, kompromisser og forvirring blant individer og kan best forstås som et spill. Tanken er at når antallet berørte interesser øker, blir det vanskeligere å få gjennomslag for forslagene som fremmes. Enighet blant aktørene blir da en tilstrekkelig, men ikke nødvendig betingelse for at det fattes en beslutning (Allison, 1971). Aktørene forstås som mer heterogene, sammenlignet med den hierarkiske varianten, ettersom de ikke nødvendigvis vil dele en felles forståelse om målene og problembeskrivelsen. Og beslutninger forstås som et resultat av at aktørers evne til å forutse andre aktørers handlingsvalg og antas å opptre strategiske. Tidspunktet for når koalisjoner dannes og kobling av strømmene vil være avgjørende for beslutningsprosessen forutsigbarhet (Olsen, 1978).

Forhandlingene kan resultere i at en dominerende koalisjon får gjennomslag for sine mål, og kan velge løsninger på grunnlag av rasjonelle kalkulasjoner. Et annet utfall er at aktørene forhandler seg frem til et kompromiss mellom ulike interesser. Kompromissene vil kunne prege de tekniske og politiske elementene av prosjektet og gi tvetydighet. Tredje formen for utfall, er at motstridende mål blir tatt opp etter tur, slik at de ikke blir konfrontert med hverandre og gir en *kvasiløsning av konflikten* fordi det toner ned hensynet til konsistente løsninger (Christensen m. fl., 2009:44). I denne prosessen flyttes fokuset vekk fra idealet om søken etter den mest maksimale nytten, til hva som politisk er mulig å få igjennom (Eriksen, 1995)⁸. Ulike aktører i prosessen kan søke å påvirke beslutningen og dette bidrar til å fremheve de politiske og tekniske elementene. Koalisjonsdannelse og forhandlinger kan gjøre det vanskeligere å spore prosessen fra initiativtakerens intensjoner til beslutningene som fattes og ønsket effekt, ettersom prosessen blir mer kompleks og målene mer tvetydige (Sahlin-Andersson, 1986:39).

Forventninger om funn:

Aktiviseringsprosessen. En instrumentell-logikk med utgangspunkt i forhandlingsvarianten, gir forventninger om et mer mangfoldig aktørmønster i beslutningsprosessen. Tanken er at flere aktører engasjerer seg, på bakgrunn av hvordan de berøres av beslutningen og hvilken

⁸ Resonnoment som bygger på Habermas (1981)

interesse de har i saken. Dette åpner for flere formelle beslutningsarenaer, men også innslag av mer uformelle beslutningsarenaer. Aktiviseringsprosessen er tidvis mer ustabil i denne varianten, sammenlignet med den hierarkiske varianten, fordi koalisjoner kan etableres mellom politiske partier og organiseringer og slike allianser kan endre seg gjennom prosessen og variere i aktørenes beslutningsadgang. *Lokaliseringsfasen* vil være påvirket av aktører som ønsker å påvirke og få igjennom endringer som reaksjon på politiske prioriteringene. *Konseptfasen* vil ta hensyn til mangfoldet av interesser og inkludere flere aktører i arbeidet med å fremme alternativer. Forslaget antas å bli gjenstand for offentlig debatt, der dominerende aktører vil søke å påvirke utfallet på bekostning av aktører med færre ressurser til rådighet. Behandlingen av prosjektet som helhet vil være preget av hestehandel og kompromisser, og konkurrerende forestillinger om prosjektets målsettinger.

Defineringsprosessen. Med tanke på at aktørene antas å være klar over hverandres ulike forestillinger vil det ikke nødvendigvis være rasjonelt for aktørene å spille på forestillinger om felles mål. Heller forventes det at aktørene har ulik makt og påvirkningskapasitet, og dette vil gjøre koblingen mellom mål og virkemidler mer komplekse. De politiske partiene kan dele samme problemforståelse, men splittes når det kommer til hvilken løsning som best vil løse problemet og visa versa. Defineringsprosessen vil derfor ha større innslag av politisk spill og retorikk i aktørenes forøk på å få gjennomslag for sine problembeskrivelser. *Lokaliseringsfasen* er preget av uenigheter blant aktører som ønsker å endre og de som ønsker å bevare status quo, og splittet i hva slags endring som potensiell skal vedtas. Ulike oppfatninger om problemets natur, vil fortsette å prege *konseptfasen*. De konkurrerende problembeskrivelsene, vil søke å påvirke forslaget som fremmes. Løsningen vil være et resultat av kompromisser, og vil derfor møte motforestillinger i den offentlige debatten. De aktørene med mest makt vil forme den endelige beslutningen, som fremmes for realiseringen av prosjektet, Den defineringen som har den største tilslutningen vil være preget av forhandlingsprosessen.

3.2.2 Institusjonell beslutningslogikk

Det andre spørsmålet som melder seg, er i hvilken grad uformelle normer og verdier preget beslutningsprosessen. Det institusjonelle perspektivet legger til rette for å studere om beslutningen kan forklares ut i fra museets rolle som kunstinstitusjon; med et blikk på dens egenverdi og relasjon til hendelser i omgivelsene. Begrepet ”institusjon” tilskrives ulikt

meningsinnhold, og gir et uklart bilde av hva som studeres (Ostrom, 2007:23). For mens institusjoner kan vise til organisatorisk avgrenset enheter, slik som Oslo bystyre og Munch-museet, kan det også vise til hvilke normer og regler som preger slike organisasjoner innad og på tvers av organisasjoner. Det institusjonelle perspektivet brukes her for å gi et innblikk for å vurdere i hvilken grad dominerende aktørers forestillinger om hvordan og hvor museet *bør* og *skal* være i fremtiden, og vi kan her skille mellom en tradisjonell og moderne forestilling, som vil belyse stiavhengighet og nye forestillinger og ideer.

Uavhengige variabler:

(X3) Tradisjonell forestillinger

(X4) Nye forestillinger

Mens den instrumentelle hierarkiske logikken anså beslutninger å være rasjonelle hvis de blir fattet ut i fra en konsekvenslogikk, bruker det institusjonelle perspektivet begrepet *passendelogikk* og vektlegger aktørers forestillinger for å forklare beslutningsmønsteret (March, 1994:58). Det å se beslutningstaking som et resultat av aktørenes forestillinger, om hva som er ønskelig adferd, springer ut i fra en antagelse om *bundet rasjonalitet* (Simon, 1972:25). Begrepet er en reaksjon på rasjonelle modeller og bygger på en antagelse om at beslutningstakere har begrenset tilgang på informasjon og begrenset kognitiv kapasitet til å behandle store mengder informasjon. Aktører søker, i følge denne logikken, å tilfredsstille fremfor å maksimere beslutningenes utfall og vil hele tiden forsøke å oppdatere og forbedre dagens tilstand, noe som virker begrensende på alternativer som vurderes som svar på problemet beslutningstakerne står overfor (Schlager, 2007: 302; Simon, 1972). Det institusjonelle-perspektivet åpner for at drivkrefter innad og utenfor prosjektet kan forklare motstanden eller ønsket om endring av status quo.

Indre drivkrefter og begrepet *stiavhengighet* brukes for å belyse argumenter om at offentlige beslutninger formes av allerede eksisterende rutiner og kan forklare hvorfor beslutninger innenfor en sektor kan ligne hverandre. Grunntanken er at når aktører leter etter nye løsninger på uønsket tilstand, vurderes kun forslag som er nært knyttet til de allerede brukte løsninger og som ikke virker truende for institusjonens identitet. March og Olsen omtaler manglende evne til raskt å tilpasse seg endrede handlingsbetingelser som et uttrykk for *historisk ineffektivitet* (Christensen m.fl., 2009:62; March og Olsen, 1984:734).

Forventninger om funn:

Aktiviseringsprosessen. Studiet av indre drivkrefter i form av stivhengighet, vil si å vie ekstra oppmerksomhet til de normene, verdiene og rutinene som antas å prege beslutningsprosessen. Prosedyrene vil gi innsikt i hvem som har tilgang på og hvem som ekskluderes når beslutninger tas. Og den formell og uformell praksisens sier noe om hva som anses som legitim prosedyrer og synliggjør hvem som anses å være i posisjon til å fatte beslutninger. Saksgangen kan forventes å være gitt på forhånd og basert på nedfelte regler og normer. Men uformelle normer medfører at utfallet av prosessen ikke nødvendigvis er gitt. Aktører kan føle at identiteter trues og dette medfører at mulighetene for endringer må forstås ”innenfra” – etter institusjonens egne forutsetninger og tenkemåte. I *lokaliseringsprosessen* vil det være få etablerte arenaer for aktører å initiere endringer, ettersom dette kan virke truende for de innarbeidede rutinene og praksisene. Mulighetene til å ta initiativ vil reguleres etter hvem som anses som legitime deltakere. *Konseptprosessen* vil være preget av aktører med en sterk institusjonell tilhørighet og domineres av sterke profesjoner, men hvis saksforholdet anses som komplekst og betent vil en kunne forvente innslag av uformell praksis. Dette innebærer at politikerne vil vurderer på hvilke tidspunkt, forslagene presenteres, for å sikre at forlaget ikke skaper for mye misnøye og konflikt. *Den endelige beslutningen*, vil følge den tradisjonelle saksgangen i bystyre, der forutgående prosesser og involvering av fagetatene, etablerer grunnlaget for at saken behandles i den respektive komiteen, og den oversendes til bystyre for at det skal fattes vedtak.

Defineringsprosessen. Det antas som nevnt at historiske løsninger på tidligere problemer legger føringer for nye valg. Varianten åpner for at det kan eksistere mange konkurrerende målsettinger og problembeskrivelser, på samme tid, i gjennom prosessen. Dette skyldes at mål, ofte er vagt formulert, noe som gir rom for ulike problembeskrivelser som kan befinne seg innenfor eller mellom allerede dominerende problembeskrivelser. Forestillinger om problemets alvorlighetsgrad vil legge føringer for oppmerksomheten problemet får i *lokaliseringsprosessen* og gi retning for hvilke virkemidler som vurderes i *konseptfasen* og vil møte reaksjoner blant aktørene som føler at prosjektets identitet trues av forlaget derfor stiller seg mest kritisk til løsningen som vurderes. Tradisjonelle politiske skillelinjer antas å prege behandlingen i Oslo kommunes politiske organer og gjenspeile partienes verdiprioriteringer.

Ytre drivkrefter på sin side viser til at aktører og hendelser i omgivelsene også kan påvirke og være viktig for prosjektets handlingsmiljø og beslutningsprosess. Både offentlige og private

aktører kan ønske å påvirke prosessen og kan være viktige for å forstå valgene som tas (Whist og Christensen, 2011:67). Ytre drivkrefter bidrar til å forstå i hvilken grad andre offentlige prosjekter kan ha lagt føringer for beslutningsprosessen. Omgivelsene og da handlingsmiljøet er sammensatt av modeller om hva som kan betraktes som «riktig» og moderne handlinger. Slik sett kan suksesshistorier og skrekkehistorier fra lignende offentlige prosjekter påvirke de politiske elementene og hvordan beslutningsprosessen utfoldet seg. De tekniske elementene kan bli synlige, ved at handlingsmiljøet defineres av aktører i de «tekniske omgivelsene», slik som planreguleringer og andre byutviklingshensyn. Slike aktører i de tekniske omgivelsene kan ha mye å gjøre med beslutningsprosessen og det endelige utfallet (Christensen m.fl., 2009:68).

Forventinger om funn:

Aktiviseringsprosessen. Også her vil de velkjente inkludering og ekskluderingsstrukturene legge føringer for hvem som får delta i beslutningsprosessen. Men ved å se nærmere på hvilke rolle ytre drivkrefter har for å forklare beslutningsprosessen vil også private aktørers oppfatninger om hva som anses som legitimt og prege aktørmønsteret. Tidligere praksis i inkluderingen av aktører i slike beslutningsprosesser, vil legge føringer for aktørmønsteret, og det antas at prosessen vil være preget av krav fra omgivelsene om å få delta i prosessen. *Lokaliseringsprosessen* vil være preget av at byrådet responderer på press fra aktører i omgivelsene. Slike aktører vil være ansett som legitime talspersoner, med faglig ekspertise og erfaring fra lignende prosjekter. Den politiske ledelsen vil legge til rette for at aktører med teknisk ekspertise inkluderes i *konseptprosessen* og at det fokuseres spesielt på å inkludere opinion for å legitimere utredningens konklusjoner. I *den endelige beslutningen*, vil de folkevalgte i stor grad inkludere omgivelsenes synspunkter og vurdere ulike hensyn under behandlingen i komitearbeidet og under vedtakssituasjonen i bystyre.

Defineringsprosessen. Beslutninger om lignende prosjekter og deres suksess og/eller feil kan tenkes å legge føringer for hvordan forslag presenteres. I utgangspunktet vil løsningene som vurderes ligge tett opp til allerede eksisterende prosjekter, og avhenge av om disse prosjektene fremstår som både moderne og relevante og dermed legitime. Vurderinger om hva som er mulig å gjøre, vil være begrenset av lover og regler, slik som reguleringsforskrifter og bymiljøhensyn. Mangfoldet av hensyn vil prege agendasetting-fasen og resultere i manglende entydige prioriteringer, mål og klare formuleringer. Dette brede handlingsrommet gir mulighet for at konkurrerende problembeskrivelser får oppmerksomhet i

lokaliseringsprosessen. Dette mangfoldet vil prege *konseptprosessen* hvor ulike hensyn av teknisk, politisk og sosial karakter vil prege arbeidet. Under *den endelige beslutningen* vil ulike årsakssammenhenger og konkurrerende forestillinger om mål-virkemiddel forhold medføre at beslutningstakernes ulike grunnleggende oppfatninger om prosjektet, vil prege hvordan problemene kobles til løsningene.

3.2.3 Tilfeldig beslutningslogikk

Det tredje spørsmålet som melder seg er i hvilken grad tilfeldigheter kan forklare prosessens utvikling og utfall. Dette siste spørsmålet ligger nærmest strømningstankegangen, som utgjør utgangspunktet for oppgavens analytiske rammeverk og vil belyse om beslutningen om å bygge nytt museum på ny lokalitet, var et resultat av mer eller mindre tilfeldigheter. Utgangspunktet for logikken er at aktører innenfor og utenfor prosessen forstår offentlige saker på ulike måter og at dette åpner for at beslutningsprosessen kan bli påvirket av symbolske forhold og tilfeldigheter. Kombinasjonen av tid og vekslende oppmerksomhet, medfører at politiske debatter ofte preges av vage formuleringer og det oppstår forvirring om hvordan saken *skal* eller *kan* forstås. Dette utgangspunktet åpner for å forstå beslutningsprosesser, ut i fra tidsaspektet fremfor rasjonalitet (Zahariadis, 2007:68).

Rasjonaliteten i tilfeldighetslogikken befinner seg på individnivå og kan føre til former for kollektiv *irrasjonalitet*. Svekkelsen i rasjonalitet kan gjenspeiles i bruken eller *ikke* bruken av informasjon som beslutningsgrunnlag (Feldman og March, 1981:174). Ettersom informasjon i seg selv, kan virke legitimerende for beslutninger som tas, og irrasjonalitet blir synlig i situasjoner der aktører etterlyser, men ikke tar stilling til ny informasjon i prosessen, og heller handler ut i fra sine egne forestillinger. Informasjonen som etterlyses vil da hverken bekrefter eller utfordrer dominerende problembeskrivelser, og bidrar da ikke til klarhet i prosessen og vil derfor ikke sikre at rasjonelle vurderinger preger prosessen (Feldman og March, 1981:174). Et annet aspekt er at saker som preges av problematiske preferanser ofte skyldes deltakernes ulike måter å tenke om det samme fenomenet, så mer informasjon vil ikke nødvendigvis bidra til å redusere denne tvetydigheten (Feldman, 1989:5, Zahariadis, 2007:66).

Uavhengige variabler:

(X5) Konkurrerende problembeskrivelser

(X6) Tvetydighet

Argumentet om at tilfeldigheter, bygger på tre antagelser. (1) For det første vil individuell oppmerksomhet eller prosessering foregå i *serier*, mens systematisk oppmerksomhet eller prosessering må forstås som *parallell*. Beslutningstakernes kognitive begrensninger medfører at antall saker som kan behandles i samme tidsrom, er relativt lavt. (2) Den andre antagelsen er at beslutningstakerne arbeider under sterkt tidspress, og ønsker å slå til mens «jernet er varmt». Dette vil begrense omfanget av mulige saker og alternativer som behandles av myndighetene. (3) Den siste antagelsen er at strømmene, er uavhengig av hverandre (Zahariadis, 2007:68-69; Cohen m. fl., 1972). Tilfeldighetslogikken kan forstås fra to ståsteder, avhengig av hvor stor rolle enkeltaktører utenfor selve beslutningssituasjonen har, og hvilke prosesser som kan forklare valgene som tas; som en *søppelspann*-metafor og en *entreprenør*-metafor.

Søppelspann-metaforen ble introdusert av Cohen, March og Olsen (1972)'s som forstår beslutningstaking et søppelspann der deltakere kaster ulike former for problemer og løsninger. Og metaforen ble utviklet for å moderere allerede eksisterende teorier om hvordan valg fattes i organisasjoner (Cohen m.fl., 1972:2; Olsen, 2001). Formålet med metaforen var å *forstå* kompleksiteten og ikke bare belyse at beslutningsprosesser er komplekse (Olsen, 2001:191). Grunntanken er å se beslutningstaking som en arena der medlemmer kan utspille sine konflikter og interesser. Og er et motsvar til antagelsene om valg er et resultat av vurderinger om hva som er mest relevant for å løse et problem. I søppelspann-metaforen forstås beslutninger som et resultat av fortolkninger av ulike uavhengige strømmer og det er denne uavhengigheten som muliggjør at løsninger kan søke etter problemer (Hatch og Thorbjørnsen, 2001:306).

Forventninger om funn:

Aktiviseringsprosessen. På grunn av tidspresset vil ikke aktørmønsteret være basert på hvor egnet aktørene er til å utforme beslutningen, men det vil heller handle om hvor tilgjengelige aktørene var i perioden. Aktører kan gå inn og ut av prosessen og jo mer kompleks beslutningsprosessen er, desto mer uformell er beslutningsarenaene og aktørmønsteret. Aktørene vil ha problematiske preferanser, være usikre på hva de vil oppnå og hva deres rolle er i prosessen. I *lokaliseringsprosessen* preges aktørmønsteret av individer som kommer og går og som kan befinne seg utenfor den formelle beslutningsstrukturen. De ulike aktørenes tilgjengelighet og energi vil prege grad av oppmerksomheten rundt prosjektet. I *konseptprosessen* vil aktører, med faglige ekspertise innkalles og disse aktørene vil ha stor

vurderingsfrihet og arbeide med få konkrete vurderingsinstrukser fra beslutningstakerne. Den endelige beslutningen vil være bestemt av formelle regler og normer. Men beslutningstakerne vil i mindre grad evne, å sette seg inn i saken de står overfor og det er ikke gitt at beslutningstakerne tar med den faglige ekspertisens vurderinger videre i vedtaksfasen.

Defineringsprosessen. Det kan forventes tvetydighet om målet med prosjektet, samt at forslagene til konseptløsninger blir presenterte før det foreligger noen form for problemanalyser eller bare en delt forståelse av problemets årsakssammenheng. Ettersom både problemer og løsninger kan introduseres og forsvinne utover i prosessen vil tidspunktet for når ulike beslutninger tas, være førende for hvilke problembeskrivelse som regnes som den dominerende. I *lokaliseringsprosessen* vil løsninger på lokale behov fremmes og hektes på problemer og videre i *konseptfasen* vil manglende problemanalyse medføre at ulike analyser legger ulike premisser til grunn, på grunn av politikernes vage formuleringer. Utredninger vil være uten betydning utover å være symbolske. Det er «kraften» i løsningene og problemene som er i fokus. Koblingen av mål og virkemidler skyldes mer tidspunktet de treffes, enn nøye vurderinger av konsekvenser.

Entreprenør-metaforen bygger videre på søppelspann–metaforen, men vektlegger i større grad hvordan og hvorfor store endringer i politiske beslutninger inntreffer og hvordan vi kan forstå slike endringer. Metaforen ble introdusert Kingdons *Agenda, Alternatives and Public Policies* (1984) som fokuserer på sakers oppmerksomhet i agendasetting-fasen. Etter å ha intervjuet beslutningstakere på føderalt nivå i USA innenfor helse og transportsektoren, konkluderte Kingdon med at det foregår en politisk kamp for å etablere vinnere og tapere, der informasjon som ble brukt var sterkt verdiladet. Mens Kingdon fokuserte på agendasetting-fasen, har Zahariadis (2007) tatt Kingons tanker videre og bruker metaforen for å forstå selve vedtaksfasen. Felles for de to er fokuset på så kalte *policy-entreprenører*, og hvordan disse er nøkkelen til å forstå selve koblingen av strømmene, noe som ikke vektlegges i stor grad i Cohen, March og Olsens søppelspann-metafor.

Entreprenørenes evne til å få gjennomslag for sine koblinger, skyldes beslutningstakerens tidspress, fremfor rasjonelle vurderinger (Zahariadis, 2007:69). Entreprenørene kan i varierende grad lykkes med politisk å manipulere frem sine løsninger. Oppmerksomheten er avhengig av entreprenørens evne til å redusere og forenkle sakens kompleksitet og at politikerne mener at løsningen er «god nok» for å bli realisert. Konteksten, meningen og de politiske beslutningene som tas, må dermed forstås som et resultat av strategiske bruk av

informasjon, i kombinasjon med institusjoner og beslutningsmuligheter, såkalte mulighetsvinduer (Zahariadis, 2007:70).

Forventinger om funn:

Aktiviseringsprosessen. En vil kunne skille mellom to grupper aktører; de som manipulerer og de som blir manipulert. Kun de som lykkes med å få frem sine løsninger på problemer, vil være synlige i prosessen og det er politikerne som vurderer om entreprenørenes løsninger er «gode nok» for å få oppmerksomhet. Det er de formelle strukturene, som gjør det mulig å fatte beslutninger, men at det er menneskene i prosessen som driver beslutningen. Interaksjonen mellom aktører bestemmes av beslutningstakerne, som inkluderer og ekskluderer aktører utenfor de formelle strukturene. *Lokaliseringsprosessen* vil være preget av entreprenører som har evnet å koble strømmene, når muligheten ba seg. De har brukt tid og energi på å fremme sine løsninger og har hatt tilgang på politikerne. I *konseptprosessen* vil faglige eksperter vurdere alternativer, basert på entreprenørens løsningsforslag. Kontakten mellom entreprenører og politikere vil legge føringer for hvordan beslutningstakerne posisjonerer seg under behandlingen for å realisere prosjektet.

Defineringsprosessen. Jeg kan forvente at beslutningsprosessen vil være preget av at beslutningstakerne ikke er usikre på hva som er passende å gjøre, men at de ikke vet hva de vil. Det er da ikke snakk om å forsøke å overtale beslutningstakerne, men å oppklare og forenkle sakens kompleksitet. Problemer antas å være flerdimensjonale og tvetydigheten noe som medfører at aktører kan endre forståelsen av problemet underveis. Entreprenørens koblinger av problemer, løsninger og politikk blir et resultat av manipulerende strategier og ferdigheter og bruk av symboler, som får gjennomslag når visse beslutningstakere har makten. Oppmerksomheten i *lokaliseringsprosessen* skyldes blant annet bruken av symboler i varierende grad virker appellerende for ulike beslutningstakere og hjelper beslutningstakerne til å definere seg selv, men også definere de andre beslutningstakerne. Entreprenøren antas å ha en formening om hvordan problemer og løsninger kobles sammen, men på grunn av vurderinger av risiko, kan det tenkes at de presenterer og røper ulike biter underveis i prosessen, fremfor å presentere «the grand plan». I *konseptprosessen* som følger, vil den løsningen som først fikk oppmerksomhet ligge til grunn, selv om problemet nå kan berøre en annen dimensjon. Ekspertenes konklusjoner vil bli brukt strategisk av entreprenørene for å styrke og promotere sine ideer. Politikerne antar selv, at de kan merke den nasjonale stemningen i sakene de står overfor og er mer opptatte av faren for å tape ansikt fremfor

tanken på potensielle gevinster. Noe som gjør at beslutninger som fattes ofte blir et resultat av sammenfallende problemer eller av hendelser i politikken, slik som aktørskrifter i administrasjonen og kan være like forutsigbare som budsjettforhandlinger og like uforutsigbare som jordskjelv⁹. Beslutningen som tas i bystyret er i likhet med søppelspann-metaforen, et resultat av tidspunktet den behandles og hvem som presenterer dem, fremfor en vurdering av langsiktige konsekvenser.

3.3 Videre betraktninger

For å realisere store offentlige byggeprosjekter som et nytt Munch-museum, må det være et flertall for valget av lokalisering og valget av konsept. Men prosessen og innholdet som ligger til grunn for dette flertallet er ikke gitt og kan i varierende grad formes underveis. Basert på det analytiske rammeverket vil jeg avslutningsvis presenterer noen hypoteser, om hvordan beslutningsprosessen som helhet fant sted. Dette åpner for å studere prosessen ut i fra idealer om rasjonalitet i form av klar organisasjonstenkning, samt som et uttrykk for normer og verdier, og som symbolikk.

3.3.1 Grad av organisasjonstenkning

Beslutningen om å vedta å realisere et prosjekt eller ikke, skal ideelt være et resultat av klare og konsistente mål. Og prosessen som ligger til grunn skal drives frem av en homogen ledelse som har oversikt over alternativer og konsekvensene av å velge det alternativet som gir maksimal eller størst grad av måloppnåelse (Christensen m.fl., 2009:36). Valgene som tas av beslutningstakerne, forstås med begrepet *formålsrasjonalitet* og bygger på grunnleggende demokratiske idealer om at beslutninger som tas på vegne av det offentlige skal planlegges og være mulig å kontrollere. Den hierarkiske varianten skal i teorien gjøre det mulig å spore beslutningsprosessen fra initiativtakernes intensjoner, beslutningene som fattes og ønsket effekt (Vårheim, 1997).

H1: Beslutningsprosessen var lukket og preget av en klar kobling mellom problemet og løsningen, som la føringer for utfallet

Koalisjonsdannelse og forhandlingsprosessene vil kunne redusere rasjonaliteten, ettersom ulike interesser preger prosessen og legger begrensinger på hvilke handlingsalternativer som

⁹ Nikolaos Zahariadis eksempel (2007:74)

anses som aktuelle. En sentral forutsetning i denne instrumentelle varianten er at involverte aktører indentifiserer seg med saksområdet på ulike måter. Aktører vil handle ut i fra egen bevissthet om sin egen organisatoriske tilknytning og vurdere saken fra ulike kriterier (Olsen og March, 1989). I slike forhandlingssituasjoner kan kost-nyttevurderinger tolkes ulikt, og det finnes ingen oppskrift for hvordan beslutningen skal organiseres.

H2: Beslutningsprosessen var åpen og preget av politisk markering, som la føringer for utfallet.

3.3.2 Normer og verdiers rolle

March (1994) antar at beslutningstakerne stiller seg selv tre spørsmål i beslutningssituasjonen: (1) hva slags situasjon de står overfor? (2) Hva er min rolle? (3) Hva gjør en person eller organisasjon som jeg er en del av, i situasjoner som dette? Tanken er at en hver beslutning, i en hver kontekst, blir formet av hvordan svarene på disse tre spørsmålene systematisk kobles sammen. Og den springer ut i fra beslutningstakernes egen forestilling om identitet og eksisterende regler og normer (March, 1994:59). Regler viser til de delte forestillingene om hva som må og kan gjøres og belyser rådende verdier i ulike beslutningssituasjoner. Normer på sin side, viser til beslutningstakernes egen fortolkning av hva som er skikk og bruk i bestemte situasjoner (Ostrom, 2007:23). Blikket flyttes da vekk fra målformuleringer og måloppnåelse, og rettes mot å forstå valg ut i fra dominerende normer og verdier.

H3: Beslutningsprosessen var preget av dominerende normer og verdier, som la føringer for utfallet

Foruten aktører, kan økonomiske, teknologiske, politiske og sosiale hendelser virke inn på beslutningsprosessen. Slike krefter i omgivelsene kan virke begrensende og deterministisk og prege prosjektene (Whist og Christensen, 2011:67, Christensen m.fl., 2009:59). Det er sjeldent at prosjekter kan forme sine egne omgivelser. Forhold i omgivelsene kan virke bekreftende på status quo eller drive frem et ønske om endring. Og de ytre drivkreftenes styrke vil i stor grad være preget av hvordan prosjektet forstås i den offentlige diskursen (True m.fl., 2007:156). Hendelser, sjokk og kriser kan resultere i endringer i handlingsmiljøet og medføre *avbrutt likevekt*¹⁰ i beslutningsprosessen, som igjen vil legge føringer for fremtidige

¹⁰ Punctuated Equilibria

beslutninger (Krasner, 1988:77). Slik sett kan forhold i omgivelsene, oppfattes som truende for prosjektenes overlevelse og medføre brudd på den historiske stien.

H4: Beslutningsprosessen var preget av forhold og aktører i omgivelsene som la føringer for utfallet.

3.3.3 Grad av lokal rasjonalitet

Tilfeldigheter og fokus på lokale behov, kan i følge søppelspannmetaforen prege beslutningsprosessen og være et uttrykk for *lokal rasjonalitet*. Dette innebærer at løsningene kommer før problemene, og beslutningstakerne tidlig i prosessen har bestemt seg for en løsning, som man senere forsøker å hekte problemer på. Slike beslutninger kan i følge Whist og Christensen føre til at en ikke evner å se prosjektene i en større sammenheng, og kan gi uheldige virkninger i en kollektiv sammenheng (Whist og Christensen, 2011:67). Videre kan ulike problemer og løsninger påvirke beslutningsprosessen i ulike stadier og føre til uregelmessigheter i prosjektenes forløp og beslutninger som tas. Som siste aspekt ved søppelspannmetaforen kan problemene og løsningenes kompleksitet i prosessen, medføre at de glir inn i hverandre og kan gi en «løst koblet» prosess.

H5: Beslutningsprosessen var preget av tilfeldigheter og lokale behov, som la føringer for utfallet.

Forenklet er tanken som ligger til grunn for fortolkningen av rasjonalitet i entreprenørmetaforen, at hvis det ikke eksisterer noen løsning, så er det umulig å få politisk oppmerksomhet. Hvis det kun eksisterer en løsning, men ikke noe problem, vil heller ikke oppmerksomhet bli gitt til saken. Videre kan den politiske viljen være der, men løsningen mangler og ingenting vil skje. Løsninger antas i likhet med søppelspannmetaforen, å eksistere uavhengig av problemer og politikken, og blir først tydelige når politikken, problemet og løsningen kobles sammen. Men entreprenørmetaforen vektlegger at koblingen vil være helt avhengig av at det eksisterer aktører som forenkler og reduserer offentlige sakers tvetydighet, for at løsninger realiseres og resulterer i politiske handling. Disse aktørene kan handle ut i fra egeninteresse, men metaforen retter blikket mot hvordan entreprenørenes aktiviteter resulterer i meningsdannelse og oppklaring på systemnivå, og er mindre opptatt av hvor løsningsforslagene kommer fra.

H6: Beslutningsprosessen var preget av tvetydighet og mulighetsvinduer, som la føringer for utfallet.

Disse hypotesene blir brukt videre for å sortere karakteristikker ved beslutningsprosessen og brukes komplementerende og ikke ekskluderende for å belyse ulike aspekter ved beslutningsprosessen. I neste kapittel vil jeg presentere oppgavens metodiske tilnærming og avklare veivalg som ble tatt underveis i skriveprosessen.

4 Metode

I dette kapittelet skal jeg gå nærmere inn på hvordan beslutningsprosessen studeres og begrunnelsene for de metodiske valgene som tas underveis. I første del av dette kapittelet skal jeg redegjøre for valget av case, datagrunnlag og begrunnelsen for valg av metodisk tilnærming. Videre gis det en beskrivelse av fremgangsmåten, etterfulgt av en vurdering av studiets validitet og reliabilitet. Studiet er meldt inn og godkjent av Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

4.1 Case

Case-studie tradisjonen som forskningsdesign, blir som nevnt innledningsvis, brukt som en metodisk ramme for å forstå beslutningsprosessen. Case-studiets styrke er at den legger til rette for å forstå kompleksiteten bak prosessene som leder frem til offentlige beslutninger (Howlett m.fl., 2009: 112). Videre kan Case-studie gi dybdeinnsikt og legge til rette for å si noe «mye og lite», og egner seg derfor godt for å få innsikt i prosessene som lå bak en beslutning (Gerring, 2007:12, Yin, 2007). Beslutningsprosessen om realiseringen av Munch-museet kan angripes på ulike måter, noe som medfører at studiets kvalitet avhenger av forskerens veivalg og fokus underveis i prosessen. Ved å avdekke og kartlegge partienes dominerende argumenter, om hvordan museet *skal* eller *bør* forstås underveis i debatten, er oppgavens delformål å bruke tekstanalyse for å si noe om argumentene som preget den politiske beslutningsprosessen om å realisere et nytt Munch-museet. Slike metoder er empirisk rettet og legger språklig kommunikasjon i form av tekst til grunn for å forstå meningsdannelse. Fokuset på språk antar at vi gjennom studier av kommunikasjon kan få kunnskap om faktiske og konkrete forhold, men også hvilke virkelighetsforståelser som lå til grunn for partienes standpunkt i beslutningsprosessen og valg som ble tatt underveis (Schneider og Sidney, 2009:115, Ryghaug, 2001).

Mens den tekstanalytiske tilnærmingen er av deskriptiv karakter, skal den analytiske rammen legge opp til en teoretisk fortolkning av beslutningsprosessen. Den analytiske rammen er vanligst å finne innenfor statsvitenskapen og spesielt i studiet av offentlig forvaltning, og med et blikk på den formelle organiseringen (Andersen, 1997:68,70). For å unngå at idealet om rasjonalitet skal fungere som en stråmann, vil den overordnede strømningstankegangen, medvirke til forståelse av kompleksiteten og grad av rasjonalitet underveis i

beslutningsprosessen. Ved å inkludere og benytte meg av eksisterende begreper om rasjonalitet, normer, verdier og tilfeldigheter er formålet å belyse ulike sider ved caset, og åpne for flere teoretiske tolkninger av den politiske håndteringen av saken. Jeg tar utgangspunkt i politikerne i Oslo kommune sin forståelse av saken for å forstå utfallet. Men det er viktig å ha i mente at på kulturfeltet er det også to andre hovedtyper aktører og relasjonen mellom dem som kan ha preget det politiske utfallet. Den første typen er de som produserer kulturen, og her under inngår kulturinstitusjonene og den andre typen er publikum som er brukerne av kulturtilbudet. Politikerne har generelt et stort ansvar når det angår kulturfeltet, de skal være eiere, finansiere, samt ha en bevissthet om at kulturen og kunsten også kan være et instrument for å oppnå noe annet (Grund, 2008:4). Den politiske håndteringen av beslutningsprosessen antas likevel å være en fruktbar tilnærming for å forstå saken, med tanke på at det er politikerne som til syvende og sist vedtar og beslutter realiseringen av det nye museet.

4.2 Det empiriske utgangspunktet

For å forstå forestillingene som preget den politiske håndteringen av beslutningsprosessen, er det nødvendig å rette blikket mot fortolkende studier. Tanken er at et blikk på selve argumentasjonen, åpner for å avdekke mer enn bare om partiene var for eller i mot løsningene som ble presentert, og et ensrettet fokus på den formelle strukturen. Argumentene som ble fremført underveis i prosessen er viktige brikker for å forstå utviklingen i prosessen og utfallet av den politiske behandlingen.

Oppgavens to underproblemstillinger bygger på hverandre, ettersom første problemstilling søker å kartlegge rådende argumenter mens andre underproblemstilling skal gi forklaringer på hvilke argumenter som fikk gjennomslag, ved å koble argumentene til partienes handlingsrom. I kapittel fem, som er av deskriptiv karakter, bruker jeg referater fra forhandlingene og legger opp til en avsenderorientert tolkning. Formålet er å kartlegge partienes prioriteringer og sammensetting av grupperinger, som var for eller i mot forslagene som fremmes i bystyret. Etterfulgt av en tolkerorientert tilnærming som vil prege analysen i kapittel syv. Der anvender jeg semi-strukturerte intervjuer av nøkkelinformanter og tar i bruk det analytiske rammeverket for å gi ulike forklaringer på beslutningen om å realisere Munch-museet i Bjørvika.

4.2.1 Argumentanalyse av debattinnleggene

Tekst som kilde og datamateriale, er mye brukt innenfor statsvitenskapelig forskning og spesielt innenfor offentlig politikk og administrasjon, har stortingsmeldinger og offentlige utredninger dominert kildemateriale (Ryghaug, 2001). Selv om det har skjedd en utvikling med et sterkere fokus på språk og bruk av tekster i samfunnsvitenskapen, finnes det fortsatt få etablerte metoder for å analysere tekster og ingen klar og gitt mal for hvordan tekstanalyse skal gjennomføres (Boréus og Bergström, 2005; Ryghaug, 2001). Noe som medfører at grunnlaget for å begrunne studiets slutninger, hviler på forskerens kontinuerlige valg i prosessen. Denne metodiske «friheten», gjenspeiler grunnprinsippene som den kvalitative tekstanalysen har rotfeste i, nemlig å gi rom for en mer forskerstyrt tilnærming til studieobjektet (Ryghaug, 2001:304). For at leseren skal forstå hvordan jeg tolker empirien og trekker tematiske skillelinjer, skal jeg videre gi en kort presentasjon av kjennetegn ved tekstanalyse som verktøy og argumentanalyse av forhandlingene i bystyret som tilnærming, før jeg presenterer tilnærmingen til datamaterialet og bruken av tekst som kilde.

Det finnes noen retningslinjer i litteraturen, som henviser til hvordan tekstanalysen kan avgrenses. Tekst som empirisk utgangspunkt består av fem elementer: (1) Selve teksten, (2) den sosiale konteksten, (3) avsenderen, (4) mottakeren og (5) forskerens tolkninger som utgjør studiet forståelsesramme (Winther Jørgensen og Phillips, 1999). Argumentanalysen er nært knyttet til studiet av retorikk og studiet av effektiv kommunikasjon, ved å rette blikket mot ulike forsøk på å overbevise og bygger på de tre grunnbegrepene, *Lagos*, *ethos* og *pathos*. Mens *lagos* retter blikket mot studiet av aktørers appell til mottakerens intellekt og forståelse av rasjonalitet, vektlegger *ethos* og *pathos* mer på talerens personlige egenskaper og bruk av følelser for å overbevise (Boréus og Bergström, 2005:89,90). Og med tanke på at oppgavens hovedformål er å avdekke i hvilken grad ulike beslutningslogikker preget utfallet av beslutningsprosessen, vil studiet av *lagos*, ha spesiell relevans, for å forstå partienes prioriteringer underveis. Jeg antar at de politiske representantene, har relativ stor handlingskapasitet til å utheve argumenter, som er intendert å gagne partiets egne politiske interesser. Videre antar jeg at argumentene som føres er preget av overordnede tendenser som til en hver tid begrenser dette handlingsrommet, med tanke på at kulturpolitikken har relativ autonomi i forhold til andre politikkområder (Vestheim, 2009).

Oppgavens fokus på retorikk, kan forstås som «*studiet av overtalende språkbruk, dvs. analyse av hvordan budskap formes og fremføres for et publikum, og vilkårene for at det vinner frem*»

(Bratberg, 2014:107). For at det skal etableres et flertall rundt en forestilling om museets funksjon, handler først og fremst om hvordan påstander om hvilke effekter museet vil ha og dermed hvor akseptabel begrunnelsen for løsningen anses å være (Bratberg, 2014:111). Noe som innebærer en antagelse om at når meninger utveksles, så blir ideer konstant omformet, basert på hvor akseptable og tilgjengelige aktørene anser løsningen å være (Béland og Cox, 2011:5). Kjernen i argumentene som føres er aktørens ønske om å overtale andre om sine standpunkt og vil derfor være viktige brikker for å forstå hvordan meningsdannelse og flertall etableres. Argumentanalysen kan ha tre formål: den kan være deskriptiv, normativt eller for å vurdere argumenters gyldighet (Boréus og Bergström, 2005:91,95). Argumentanalysens styrke i denne oppgaven, er at innfallsvinkelen gir overblikk og brukes da videre deskriptivt, ettersom formålet er å avdekke partienes standpunkt underveis i prosessen og forsøkene på å overtale og etablere et stabilt flertall for en løsning for det nye museet.

Den første problemstillingen, etterlyser innsikt i hvilke argumenter som har vært fremtredende i debatten. Og dermed skal bidra til videre å kunne si noe om *hvorfor* beslutningen ble som den ble. Det er da spesielt to forhandlinger som anses som relevante for å forstå uenigheter som preget, og bakgrunnen for den endelige beslutningen, om å realisere Munch-museet i Bjørvika. For det første, anser jeg beslutningen om å flytte museet fra Tøyen og valget av Bjørvika i 2008 som sentral, videre er valget av konsept og støtten til Lambda som konsept i 2009 en viktig brikke. Et nærmere blikk på disse beslutningssituasjonene vil avdekke spenninger og konsensus underveis i prosessen og belyser beslutningsprosessens utvikling, da byggeprosjektet ble forsøkt formet fra det konseptuelle til de konkrete. Jeg velger å inkludere byrådsmedlemmenes innlegg for å ta høyde for avvik mellom byrådsmedlemmenes og byrådspartiernes argumentasjon. Totalt utgjør dette 25 hovedinnlegg som viser partipolitiske vurderinger, vedrørende spørsmålene om hva som ble ansett som riktig plassering, konsept og detaljregulering på vegne av Oslo kommune.

År	Byråd	H	FrP	KrF	V	Ap	SV	R	MDG	Total
2008	2	2	1	1	2	3	1	2		14
2009	2	1	1	1	1	3	1	1		11
									Total	25

Tabell 2. Hovedinnlegg, per parti i bystyret

Oversikt over talere, er lagt ved oppgaven (se vedlegg 9.3.1.) og taletiden i bystyret er fordelt etter antall mandater, noe som gir en naturlig vektig av argumentene i forhold til partienes påvirkningskraft i form av stemmer under de tre beslutningssituasjonene i bystyret.

Det vil være umulig å rekonstruere eksakt hva partiene ønsket å oppnå med argumentene, eller hvordan andre partier forstod og fortolket hverandres budskap (Boréus og Bergström, 2005:24,25). I et forsøk på å redusere slike utfordringer, gir jeg derfor en kort presentasjon av forløpet til forslagene som det forhandles om og de forberedende forhandlingene i de berørte komiteene. Hensikten er å legge til rette for en økt forståelse av de kontekstuelle forholdene underveis i saksgangen, før jeg ser nærmere på de ulike grupperingene av partier og retter blikket mot kombinasjonen av argumenter som ble fremført, for å begrunne standpunkt.

Argumentanalysen søker å besvare den første problemstillingen ved å etablere en oversikt over argumentasjonen som ble ført. Innenfor den deskriptive argumentanalyse-tradisjonen finnes det spesielt to ofte brukte fremgangsmåter, for å strukturere argumentene som føres. Den første er en «for og i mot-analyse», og den andre er Stephen Toulmins analysemodell (Boréus og Bergström, 2005:95). Disse to fremgangsmåtene er i relativt like, og blir brukt for å belyse og avdekke ulike aspekter ved forhandlingene i bystyret. For eller i mot-analysen (pro-contra), bidrar til å avdekke motpoler i argumentasjonen og identifisere grupperinger. Den brukes innledningsvis for å etablere et overblikk over partienes standpunkt, mens Toulmins analysemodell brukes for å kartlegge argumentenes oppbygning (Bratberg, 2014:121, Toulmin, 2003).

Første steg i analysen er å kartlegge argumentene ut i fra hvilken tese som debatteres, før jeg ser nærmere på hvilke argumenter som brukes for å støtte eller avvise påstanden som debatteres (Boréus og Bergström, 2005:101). I Munch-museetdebatten er første steget å avklare hvilke av partiene som var for eller i mot byrådets forslag om å endre *status quo*. Sagt med andre ord, om bystyret skulle velge å endre lokalisering og konsept for det nye museet. Dette resulterer i tre påstander som ble debattert under forhandlingene i bystyret.

Påstand 1: Bjørvika er riktig plassering for et nytt Munch-museum

Påstand 2: Lambda er riktig konsept for et nytt Munch-museum

De to beslutningssituasjonene, blir så studert for å kartlegge hvilke partier som stemte for eller i mot byrådets forslag, før innholdet i argumentene blir kategorisert nærmere. Jeg

opprettet et kodeskjema, for å kategorisere hvilke partier som var for eller i mot påstandene for senere å avdekke begrunnelsen for standpunktene, som partiene hadde i spørsmålet om Munch-museets fremtid.

I neste steg ble Toulmins analysemodell brukt, for å se nærmere på argumentenes oppbygning og videre mot den faktiske argumentativ praksisen. Den bidrar til å legge noen rammer, og presenterer tre kriterier som må være tilstede for å kunne kalle noe for et argument (Bratberg, 2014:121). For det første må *påstanden* som aktører ønsker å få tilslutnings rundt. Og disse ble identifisert i fase en. Videre kan vi avdekke hvilken begrunnelse som fremføres for å rettferdiggjøre at mottakeren skal slutte seg til påstanden. Dette kriteriet avdekker partienes forsøk på å overtale de andre partiene i bystyret om løsningens aksept og omtales som belegget i argumentasjonen. Hvis dette *belegget* er omstridt, vil det kunne anses som en påstand i seg selv, som igjen krever ytterligere belegg for at det skal kunne etableres enighet rundt påstanden. Et siste kriterium som må være tilstede for at vi kan forstå noe som et argument, er at det eksisterer visse premisser det er enighet om. Dette omtales som en *hjemmel*, og må være tilstede for å rettferdiggjøre påstanden og brukes for å avdekke hva det var enighet om, for videre å kunne si noe om på hvilke premisser (Bratberg, 2014:125).

Belegg → (*Hjemmel*) → Påstand

For å kategorisere innholdet i argumentene som ble ført under forhandlingene i bystyret, tar jeg utgangspunkt i Vestheims (2005) klassifisering av kulturpolitiske argumenter som ble presentert i bakgrunnskapitlet (2.4). Her ble det presentert fire grupperinger av argumenter som ikke er absolutte kategorier, som er synlige under alle kulturpolitiske debatter. Men heller argumenter som kan brukes for å etablere en forståelse av fremtredende forestillinger og rådende argumenter under forhandlingene i Bystyret. For å få frem klart hvilke politikkfelt argumentene berører, velger jeg å omforme Vestheims kategorier til idealtyper. Disse brukes som et verktøy for å avdekke og belyse noen karakteristikk ved grupperingen av argumenter, som ble fremført under forhandlingene.

Type argument (Vestheim)	Endring	Kategorinavn	Karakteristikk
<i>Støtte den «gode» kunsten p.g.a. kunstens «indre verdi»</i>	→	Kunst	Fokus på forestillinger om kunstens storhet og politikernes ansvarsforståelse som eier av kunsten
<i>Støtte kunst og kultur for å skape økonomisk utvikling</i>	→	Økonomi	Fokus på forestillinger om potensielle positive økonomiske effekter
<i>Støtte kunst og kultur for å skape sosial utvikling og integrasjon</i>	→	Byutvikling	Fokus på forestillinger om museets potensielle sosiale effekter på utviklingen av området rundt museets plassering
<i>Støtte kunst og kultur for å bidra til opplysning og samfunnsengasjement</i>	→	Prosess	Fokus på politikernes håndtering av prosessen og løsningenes legitimitet

Tabell 3. Analyseskjema

Argumentanalysen skal avdekke hvilke argumenter som ble fremført under de tidligere forhandlingene i det nye museets tidligfase, og vil legge til rette for å forstå nærmere de to grupperingenes standpunkt ut i fra hvordan argumentene kobles sammen og politiske prioriteringer synliggjøres. For å rangere idealtypenes grad av synlighet, velger jeg å skille mellom, hovedbelegg, som viser grupperingens mest synlige argument, legitimerings og støttebelegg som virker bekreftende på påstandens gyldighet og avslutningsvis vil den minst synlige idealtipe, vise til grupperingens sidehensyn.

4.2.2 Supplerende datainnhenting

For å koble de innledende beslutningene som argumentanalysen berører, til det endelige utfallet, tar jeg utgangspunkt i et utvalg av informasjon som politikerne hadde til rådighet i den videre beslutningsprosessen. Dette innebærer ny informasjon om mulighetene på Tøyen og Tullinløkka, samt relasjonen mellom den kommunale og statlige håndteringen av saken, før jeg presenterer kort saksgangen, og ser dette i lys av funn fra de utførte intervjuene. Sakspapirene og vedleggene til forhandlingene er viktige kilder, med tanke på at de gir innblikk i konteksten og har partiene og offentligheten som målgruppe og brukes for å etablere en ramme for informasjonsgrunnlaget for partiene og utviklingen i saken (Yin, 2007:115).

Bruk av intervjuer er en annen form for datainnsamling, der et utvalg av respondenter brukes som kilde. Formen kan variere i hvor strukturert denne datainnsamlingen er, ut i fra analyseformålet (Grønmo, 2004:159). Intervjuer er en vanlig metode innenfor kvalitativ forskning, for å få innsikt i politiske prosesser og andre samfunnsforhold. Og brukes for å

kunne gå i dybden av studieobjektet og for å få innblikk i prosesser som vanskelig lar seg avdekke, i blant annet nedskrevne offentlige dokumenter (Bryman, 2004:319; Tansey, 2007). Formålet med disse intervjuene er å kunne bekrefte eller avkrefte funnenes gyldighet fra kapittel fem, der jeg avdekker rådende argumenter i debatten, men også å etablere en innsikt i hva utvalgte politikere i Oslo bystyre tenkte om beslutningsprosessens utvikling og innhold.

Andre problemstilling retter som nevnt blikket mot spørsmålet om *hvorfor* museet skal flyttes til Bjørvika og Lambda realiseres, og søker å avdekke i hvilken grad ulike beslutningslogikker preget prosessen og utfallet av beslutningsprosessen. For å avdekke graden av rasjonalitet i prosessen, er det derfor viktig å studere sentrale politiske aktørers fortolkning av saksgangen og utviklingen i beslutningsprosessen. Som bakgrunnskapittelet og det analytiske rammeverket belyste, så handler slike politiske beslutningsprosesser om å velge å endre eller bevare *status quo*. Der det å bevare og støttet oppunder dagens tilstand også må forstås som et valg. Grovt sett indikerer dette at politikerne stod overfor fem valg. De kunne velge å beholde lokaliseringen på Tøyen eller flytte, de kunne velge å støtte oppunder konseptforslagene, eller la være og de kunne velge ikke å prioritere finansieringen av et nytt bygg.

Skiftende standpunkt og ustabilitet underveis i beslutningsprosessen, indikerer at en rekke intervjuobjekter kan bidra til å forstå den politiske behandlingen av saksgangen. Når det så skal gjøres et utvalg av respondenter, er det derfor nødvendig å ha et bevisst forhold til hvem jeg ønsker å snakke med og hvorfor. I utgangspunktet vil det være en rekke bystyremedlemmer som kan bidra med å belyse ulike aspekter ved saksgangen, med tanke på at museet har vært oppe til behandling i bystyret en rekke ganger. En innfallsvinkel kunne være å bruke snøball-metode, der jeg tar utgangspunkt i kultur og utdanningskomiteen, for å identifisere spesielt interesserte og involverte politikere, som besitter mye informasjon om både den formelle saksgangen, men også et hovedansvar for det kommunale kulturtilbudet i Oslo kommune. For å unngå en for sterk vektlegging av enkeltytringer, velger jeg å ta utgangspunkt i partier som enheter for analysen og forstår respondentene som representanter for eget parti. Jeg velger derfor å se nærmere på de partiene som jeg anser det som mest hensiktsmessig å intervju.

De to største partiene i Oslo bystyre, Arbeiderpartiet og Høyre har vært sentrale pådrivere for å drive frem en beslutning om henholdsvis å beholde eller endre museets lokalitet. Etter kommunevalget i 2011, hadde Høyre, som også var byrådsparti, 22 av bystyrets 59 representert. Sammen med de to andre byrådspartiene, Venstre (5 representanter) og Kristelig

Folkeparti (1 representant) trengte de kun ytterligere to stemmer, for å få gjennomslag for sine flytte- og konseptløsninger. Arbeiderpartiet på motsatt side i debatten, var representert med 20 representanter, og søkte å bevare Tøyen som lokalitet. Disse to partiene fremstår dermed som sentrale intervjuobjekter for å forstå hva som drev frem og hindret utviklingen av beslutningsprosessen underveis¹¹. Videre er det nødvendig å inkludere Sosialistisk venstreparti, for å forstå utviklingen i saksgangen. Dette partiet har inngått samarbeidsavtaler med både tilhengerne og motstanderne av å flytte museet vekk fra Tøyen og er en viktig brikke for å forstå utfallet av beslutningsprosessen. Dette utvalget av partier, er dermed basert på ønsket om å intervju, sentrale partier som kan bidra til å forstå hvorfor Oslo kommune skal realisere et nytt Munch-museum i Bjørvika.

Videre må jeg velge ut informanter blant disse tre partiene som jeg ønsker jeg å intervju, og elite-intervjuer fremstår da som en fruktbar innfallsvinkel (Tansey, 2007:766). Ved å intervju sentrale representanter i partiene, er formålet firedelt. For det første kan informasjonen respondentene synliggjør, ses i lys av funn fra andre kilder, slik som argumentanalysen, men også fra andre offentlige dokumenter. For det andre er slike intervjuer nyttige for å avdekke hva sentrale aktører tenkte om beslutningsprosessen og rådende verdier og meninger de innehar. For det tredje kan intervjuer med nøkkelinformanter bidra til å kaste lys over meninger som rådet innad i eget parti. Og for det fjerde, kan intervjuene bidra til å rekonstruere beslutningsprosessen. Med tanke på at debatten har strukket seg over en lang periode var det flere aktuelle informanter. På grunn av informantenes tidshensyn og av hensyn til den politiske prosessen, var det enkelte som ikke hadde mulighet til å stille til intervju. Jeg fikk avtalt et intervju med Eirik Lae Solberg, som var gruppeleder i Høyre i Bystyret i perioden 2010 til 2013, og nåværende Finansbyråd i Byrådet. Videre opprettet jeg kontakt med Andreas Halse fra Arbeiderpartiet, som er nestleder i kultur og utdanningskomiteen i Oslo bystyre og kulturpolitisk leder for partiets kulturpolitikk. Og fra SV, fremstod Marianne Borgen som gruppeleder for SV som en informasjonskilde og var villig til å stille opp til intervju. Disse tre nøkkelinformantene forstås som representanter for sitt eget parti og har til felles at de alle er heltidspolitikere og har sentrale posisjoner i eget parti.

Intervjuer kan i varende grad struktureres ut i fra studiets formål. Jeg ønsker å få frem de tre politikernes fortolkning, og anser det som hensiktsmessig å ha en åpen samtale med

¹¹ SV hadde etter valget i 2011 4 representanter i bystyret

intervjuobjektene. På denne måten kan de selv presentere og fremme hvordan de forstod beslutningssituasjonen. Det er likevel viktig for meg å ha kontroll over intervjusituasjonen, noe som medfører at semi-strukturerte intervjuer fremstår som en nyttig fremgangsmåte. Dette innebærer at jeg på forhånd har forberedt en liste spørsmål som jeg ønsker at informantene skal berøre, samt at jeg gir informantene frihet til egen fortolkning. Dette gjør intervjuformen fleksibel, og nye og utdypende spørsmål kan stilles underveis i intervjusituasjonen. Fokuset rettes mot hvordan intervjuobjektet fremstiller og forstår saken på vegne av eget parti, og belyser hva respondenten anser som viktig å fremheve i sin fortolkning av beslutningsprosessen (Bryman, 2004:321). I utformingen av intervjuguiden er det viktig at jeg stiller meg selv to grunnleggende spørsmål som legger rammene for valgene jeg tar (Bryman, 2004:324).

Det første spørsmålet berører utgangspunktet for at jeg valgte denne saken. Det som gjør denne beslutningsprosessen interessant for meg, er tre aspekter som jeg mener at karakteriserer den politiske saksgangen. Det er tidsaspektet, konfliktnivået og offentlige byggeprosjekters natur. Med dette mener jeg at store byggeprosjekter, ofte forstås i tekniske termer, der målsettingen er å bygge det mest optimale bygget til en relativt akseptabel og anslått pris. Men når slike prosjekter skal realiseres i offentlig regi, trekkes det inn andre aspekter i legitimeringsprosessen, som kan gjøre slike bygg til prestisjebygg for politikerne som bevilger midlene (Flyvbjerg m.fl., 2003). Min grunnleggende forundring er hvordan slike bygninger tilskrives egenskaper, som medfører at politikerne kan føle eierskap til slike prosjekter. Og hvordan denne legitimeringsprosessen kan resultere i konflikter som gjør at offentlige prosjekter kan ta lang tid å realisere.

Det andre spørsmålet jeg må ta stilling til, er hva jeg trenger å vite for å kunne svare på hovedproblemstillingen og den andre underproblemstillingen. For å forstå hvorfor Oslo kommune skal realisere Lambda i Bjørvika er det nødvendig å avdekke i hvilken grad ulike beslutningslogikker preget beslutningsprosessen. Det analytiske rammeverket ser spesifikt på hvordan museet defineres. Samt hvem som definerer og har tilgang på å fatte beslutninger som forklaring på hvorfor Lambda i Bjørvika skal realiseres. Denne sammenkoblede prosessen berører hvordan problemforståelse og løsninger kobles sammen og hvem som får gjennomslag for sine løsninger, og resulterer i at intervjuguiden sentrer seg rundt spørsmål knyttet til respondentens problem- og løsningsforståelse, samt fortolkninger av de politiske aspektene og prosessen som sådan.

4.3 Studiets validitet og reliabilitet

Keohane, Verba og King (1994), videre sitert som KKV mener at god forskning innehar fire karakteristikk. For det første er målet med all vitenskap slutningen, videre skal prosedyren være offentlig, konklusjonene kan være usikre og det som gjøre studiene vitenskapelige er metoden som danner rammene for funnene som avdekkes og konklusjonene som trekkes (King m. fl., 1994:7-9).

For KKV er det endelige målet med vitenskapelig forskning som nevnt, slutningen. Oppgavens slutninger baserer seg på den tilgjengelige informasjonen som innhentes og nøkkelen er i følge forfatterne å kunne trekke valide slutninger, som kan si oss noe utover hva som er direkte observert i studien (King m.fl., 1994:7-8). Når det angår argumentanalysens funn, vil disse funnene være begrenset i både tid og rom og av min egen strukturering av innleggene som ble fremført (Boréus og Bergström, 2005:141). Å etablere idealtyper, har sine styrker og svakheter. Det bidrar til å forenkle det empiriske materialet, men en kritikk som kan rettes mot alle klassifikasjonsskjemaer, er at det vil råde en uvisshet om analyserammen er en modell som er konstruert på forhånd, eller om den er et resultat av studiet (Boréus og Bergström, 2005:171-172). Det stilles derfor krav til en politisk og teoretisk referanseramme som ligger til grunn for tekstene som analyseres, og oppgavens bakgrunnskapittel, er ment som et bidrag for å etablere en slik referanseramme som omformingen av Vestheims typologi søker å hekte seg på.

Det at jeg legger til grunn at den kulturpolitiske beslutningsprosessen er påvirket av dominerende verdier og ideer, gjør det nødvendig med relativt åpne konstruerte kategorier. Og denne konstruksjonen av idealtyper, fører med seg at argumentanalysens funn er sårbare overfor intersubjektivitet, og vil være preget av mine egne fortolkninger og kategoriseringen av hva som blir sagt. Argumentanalysens funn kan da ikke forstås, uten å ta høyde for at jeg selv er sosialt og historisk betinget, og at mine egne forestillinger som ligger til grunn og vil prege hvordan jeg tolker argumentene som føres (Winther Jørgensen og Phillips, 1999). Intervjuenes styrke, på sin side, er at de gir informantene mulighet til selv å beskrive og forklare hvordan de selv tolket beslutningsprosessen, på vegne av sitt eget parti. Dennis Chong, sitert i Gerring (2007:45) poengterer, at intervjuer gir en dypere innsikt i forståelsen av hvordan subjekter danner sine meninger og intervjuer åpner da for det som Gerring omtaler som «thick description», som gir dybdeinnsikt i beslutningsprosessens utvikling.

For å styrke funnenes reliabilitet og gjøre studiet så gjennomsiktig som mulig, er både analyseskjemaet, med argumenter og intervjuguiden lagt på en minnepinne og overlevert til instituttet. Og belyser hvordan argumenter er kodet og hvilken ramme som var lagt rundt intervjuene. Dette vil ikke nødvendigvis minimere grad av intersubjektivitet som preges av min fortolkning av saksgangen og kategoriseringen av argumentasjonen, men det gir åpenhet om fremgangsmåten og på hvilket grunnlag konklusjonene er trukket i dette studiet.

4.4 Videre betraktninger

Oppgaven ønsker å gå i dybden i de politiske prosessene som preget beslutningsprosessen rundt et nytt museum.. Dette tilsier ikke at andre aktører ikke kan ha bidratt til å definere museet og påvirket utfallet i beslutningsprosessen. Med en teoretisk fortolkende studie benytter jeg meg av teorier som er vanligst å finne igjen i studier av beslutningstaking i organisasjoner. Ved å bruke disse perspektivene på den formelle politiske prosessen er formålet å få frem koblingen mellom partienes forståelse av de tekniske elementene og de politiske hensynene som lå til grunn for valgene som ble tatt.

Det empiriske utgangspunktet baserer seg kombinasjoner av offentlige dokumenter og intervjuer med nøkkelinformanter. Og referatene og sakspapirene ligger i sin helhet på Oslo kommune sine nettsider, og danner grunnlaget for argumentanalysen som følger i neste kapittel.

5 Den kulturpolitiske debatten

Som nevnt i tidligere kapitler er caset begrenset til å omhandle den politiske behandlingen som preget det nye museets tidligfase. Det er i denne fasen museet tar form, som konsept og tilskrives egenskaper som legitimerer at det brukes store offentlige midler på et enkeltprosjekt. Kapitlet som følger, skal med sitt deskriptive formål, kartlegge forestillingene som rådet i den politiske debatten om Munch-museets fremtid i Oslo bystyre. Hver beslutningssituasjon blir forstått som en delprosess, som stegvis legger føringer for den videre saksgangen og inkluderer både argumenter som søker å forme innholdet i valgene som tas, og partienes syn på selve beslutningsprosessen. Avslutningsvis presenteres hovedtendensen i utviklingen av den politiske prosessen rundt valg av lokalitet og konsept.

5.1 Kabalen legges

Byrådet foreslår opsjonsavtale med HAV Eiendom AS

Det historiske bakteppet til debatten som ble presentert i oppgavens bakgrunnskapittel (2.4.1.) Den grunnleggende ideen for museets plassering på Tøyen og de antatte verdiene ved å spre kulturinstitusjonene i bybildet som fikk flertallets støtte under behandlingen av flyttespørsmålet i 2005 ble belyst. Men Holterapportens konklusjoner ble ikke tatt videre og lokaliseringen på Tøyen ble igjen et spørsmål etter at byrådsleder Erling Lae (H), inngikk en avtale med daværende kulturminister Trond Giske (Ap). Avtalen innebar en omplassering av kulturinstitusjonene Deichmanske og Stenersensamlingen og medførte at Munch-museet igjen var et spørsmål i Oslo politikken. Under følger en kort beskrivelse av bakgrunnen for avtalen, før vi skal se nærmere på den politiske saksgangen og partienes syn på byrådets flytteforslag.

Etter kommunevalget i 2007, fortsatte Høyre og Fremskrittspartiet sitt mindretallsbyrådssamarbeidet, og fryktet at det ville oppstå problemer med å utnytte arealene på Vestbanen etter at det ble klart i 2005 at Munch-museet ikke skulle flyttes fra Tøyen. Dette medførte store økonomiske utgifter for å drifte kun det nye Deichmanske Hovedbiblioteket og Stenersensamlingen. Løsningen ble for byrådet å fremme et forslag om å selge Vestbanetomten tilbake til staten og flytte Deichmann og Stenersensamlingen til Bjørvika¹². Plasseringen og visjonene om utviklingen av Bjørvika som område, må ses i lys av to tidligere vedtak, som ble viktige brikker for å forstå utformingen av området. For det første er

¹² Prisen på Vestbanetomten var anslått til 172 millioner kroner

Stortingets vedtak fra 1999 om å realisere en ny operabygning i Bjørvika, sentralt. Etterfulgt av Bystyrets vedtak fra 2000 som ga en mer detaljert grunnlag for utviklingen av Fjordby-konseptet. Utgangspunktet for disse vedtakene var at industrien og havnen utgjorde en mindre del av innbyggerne og kommunes økonomi, noe som igjen medførte at en stor andel av de sentrale havneområdene lå bak ønske fra Oslo kommune om å frigjøre en størst mulig del av havnearealene til byutvikling for bolig-, nærings og rekreasjonsformål (Bjørvika Utvikling AS, 2009:79,81).

Byrådet valgte å inkludere Munch-museet i de nye Bjørvikaplanene, uten at Holte-rapportens konklusjoner ble brukt som sammenligningsgrunnlag og videre debattert i Oslo bystyre. Munch-museet skulle nå inngå i en større kulturinstitusjonskabal der det statlige Nasjonalmuseet skulle realiseres på Vestbanetomten og de kommunale kulturinstitusjonene, inkludert Munch-museet, skulle være viktige brikker for å styrke den nye Fjordbyen i Bjørvika. Første steg i denne prosessen var å avdekke mulighetene for å leie eller kjøpe disponible arealene i Bjørvika. Byrådet ga instruks til kulturetaten om å opprette en opsjonsavtale med HAV Eiendom AS som ble inngått den 27. mai 2008 og som skulle etablere rammene for videre utvikling av den nye Fjordbyen.

Byrådets snuoperasjon møtte motstand på tvers av partigrenser, både på statlig og lokalt nivå. På Stortinget ble avtalen kritisert av de borgerlige partiene som argumenterte for at avtalen manglet demokratisk forankring. Kritikken på venstresiden på bydelsnivå, var også rettet mot manglende åpenhet i prosessen og da den politiske forankringen hos de berørte bydelene (Huse, 2011, Bleskestad, 2008).

5.1.1 Byrådet introduserer flytteforslaget

Byrådssak 133/08

Da byrådet presenterte forslaget i begynnelsen av juni samme år, var utfordringene med museets tilstand et sentralt argument, og hadde i likhet med beslutningsprosessen i 2005, en teknisk karakter.

«Byrådet peker her på at krevende sikkerhetstiltak medfører at eksisterende bygg på Tøyen ikke er tilfredsstillende for å kunne gi en god presentasjon av den unike kunstkatten Munchs kunst representerer» (Byrådet, 2008:3).

Sikkerhetstiltakene etter ranet i 2004, ble trukket frem og knyttet til utfordringer knyttet til reduksjonen av utstillingsarealet på omkring 40 %, noe som igjen medførte at 95-90 % av samlingen var lagret til en hver tid. For å dekke gapet mellom byrådets ønskede og den faktiske tilstanden, foreslo byrådet at Munch-museet skulle lokaliseres i Bjørvika, i nærheten av andre kulturinstitusjoner. Bystyret ble bedt om å ta avtalen med HAV Eiendom AS til orientering. I byrådets vurderinger av alternative lokaliteter for museet, fremstod Bjørvika som et interessant område, og byrådet mente at en omlokalisering av museet ville være et viktig grep for Oslo og et viktig ledd i realiseringen av Fjordbyen (Byrådet, 2008:3).

En avtale med HAV, ville sikre optimale muligheter for formidling og forvaltning, ettersom en lokalisering i nærheten av Operaen, ville sikre en betraktelig økning i besøkstall, som i 2008 lå på rundt 120 000 besøkende i året (Byrådet, 2008:3). Byrådets forslag innebar at HAV skulle gjennomføre konseptkonkurranser for de tre kulturinstitusjonene og fremme et reguleringsforslag, basert på konkurransens kåring av vinnerbidrag. Selve plasseringen i Bjørvika skulle avtales mellom Oslo kommune og HAV, der Oslo kommunes definering av institusjonens behov, skulle være styrende premisser for prosessen (Byrådet, 2008).

5.1.2 Konsensus etableres, Arbeiderpartiet står alene

Finanskomiteens behandling av sak 119/08

Da saken kom opp til behandling i finanskomiteen i slutten av august 2008, sluttet flertallet i komiteen seg til opsjonsavtalen mellom HAV Eiendom og Oslo kommune uten store innvendinger. Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre, sammen med SV, mente at avtalen og prosessen var god, men satte som en forutsetning at fagfolk skulle inkluderes i prosessen på alle nivåer i konseptutviklingen av de tre kulturinstitusjonene. For Arbeiderpartiet på sin side, ble det ansett som bekymringsverdig at bystyret skulle vedta et så stort kultur- og byutviklingsgrep, uten beregninger eller kalkyler om hvor mye flyttingen av de tre kulturinstitusjonene skulle koste. De anså det som betenkelig at HolteProsjektets vurderinger fra 2006 ikke var fulgt opp og presentert for bystyre. Men, disse innsigelsene fikk kun partiets egne stemmer i komiteen og behandlingen av saken i finanskomiteen resulterte i at byrådets flytteforslag ble sendt videre til behandling i bystyret (Finanskomiteen, 2008).

5.1.3 Kabalen ble lagt

Behandlingen av sak 324/08 – Bjørvika, vedtatt med 38 mot 21 stemmer

Kjernen i forhandlingen av bystyresak 324/08, var det politiske spørsmålet om hvor vidt Oslo kommune skulle inngå en opsjonsavtale med HAV Eiendom og igangsette en konseptkonkurranse for å flytte museet til Bjørvika, sammen med de andre kulturinstitusjonene. Da kabalen ble presentert og bystyret skulle behandle byrådets forslag, lå det en politisk enighet til grunn om at tilstanden i lokalene på Tøyen ble ansett som problematisk, og fungerer som en *hjemmel*, som drev den politiske prosessen. Den politiske behandlingen fra 2005, tilsa som kjent at Oslo kommune anså tilstanden i lokalene på Tøyen var problematiske og krevde politisk handling. Men som vi skal se, så ble denne tekniske problemforståelsen søkt koblet til konkurrerende forestillinger om museets rolle som virkemiddel. Dette gir oss et innblikk i rådende konkurrerende forestillinger om kommunens ansvarsområder og forestillinger om museets rolle i hovedstaden, også utover kunstfaglige hensyn.

Videre følger en gjennomgang som viser hvilke syn som ble synliggjort under forhandlingen om lokalitetsspørsmålet i bystyret¹³. Plasseringen av Munch-museet på Tøyen og argumentet om å spre kulturinstitusjonene, blir forstått som den dominerende forestillingen, som søkes utfordret av en konkurrerende forestilling om viktigheten av å samle de store kommunale kulturinstitusjonene i Bjørvika. Under følger en presentasjon av motargumentene til flytteforslaget, etterfulgt av argumenter som støtter oppunder Byrådets forslag og forestillinger om at Bjørvika var en riktig plassering for det nye Munch-museet.

Argumenter mot Bjørvika (21 stemmer)

Gjennomgangen av innleggene under forhandlingen i bystyret, avdekket en tendens til at motstanden mot byrådets flytteforslag, ble rettet mot selve beslutningsprosessen. Byrådets håndtering av saken medførte at motstanderne ikke kunne støtte forlaget ut i fra byutviklingshensyn. Sakens innhold, ble i all hovedsak, forstått som viktigheten av at kommunens kulturtilbud skulle virke inkluderende, ved å gi opplevelser og Arbeiderpartiet og Rødt, var de to eneste partiene som stemte i mot byrådets forslag, og representerte 21 av bystyrets 59 stemmer.

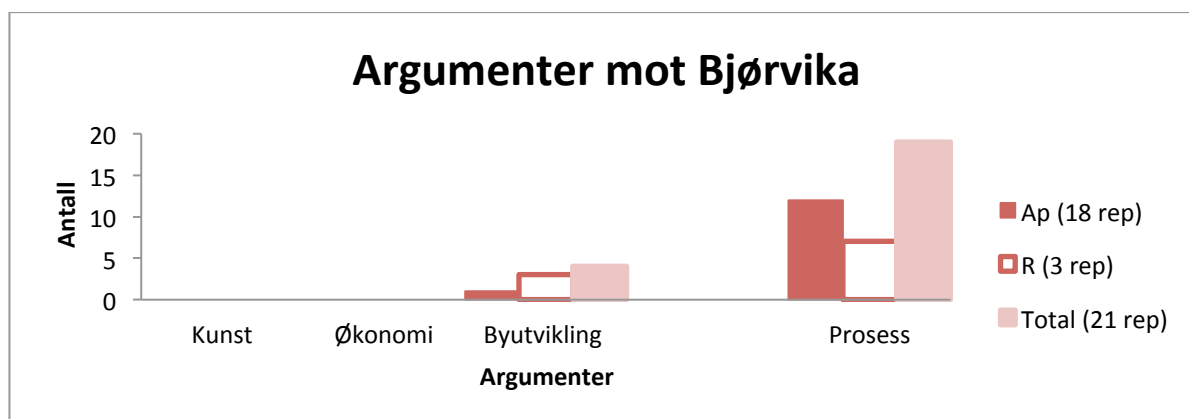
¹³ Se vedlegg (9.3.1) for oversikt over talere

Arbeiderpartiet (18), som et av de største partiene i Bystyret, på sin side anså avtalen som et resultat av byrådets manglende evne og vilje til å følge opp bystyrets vedtak fra 2005. Avtalen ble forstått som et resultat av en «fjordpsykose» hos de borgerlige og inkludere SV i denne beskrivelsen. Symptomene på fjordpsykosen var i følge Arbeiderpartiet, ved Tone Tellevik Dahl; Høyres visjoner om å samle alle kulturinstitusjonene ved vannkanten, FrPs villighet til å bruke milliarder på kulturbygg og venstre og SVs tilbøyelighet til å sette Oslo kommune på sidelinjen i forhold til utviklingen av Bjørvika. «*SV har blitt aksjeselskapenes største venn og bryr seg ikke om lokalbefolkningen, fagetater eller bystyrets medlemmer får god nok informasjon eller tid til diskusjon*» (Tellevik Dahl (Ap) i Bystyret, 2008:18). Flytteforslaget manglet både kvalitative vurderinger og et regnestykke for hvor mye dette ville koste, som de folkevalgte kunne forholde seg til.

«Bystyret diskuterer i dag det største enkeltgrepet i Oslo på 100 år. Vi diskuterer de første skikkelige kommunale bygg siden Rådhuset. Vi diskuterer bygninger som skal stå i 200år. Likevel mener byrådet at det er sekundviseren som skal styre fremdriften»
(Rune Gerhardsen (Ap) i Bystyret, 2008:5).

Det var i følge Arbeiderpartiet svært overraskende at SV vendte ryggen til det som ble ansett som partiets sterkeste valgkrets og ble med på en utvikling av Bjørvika som satte kommunen på sidelinjen.

Rødt (2) som var det minste partiet i bystyret mente at forslaget var tuftet på en udemokratisk prosess, og argumenterte for at bystyrets vedtak burde bli fattet på grunnlag av innbyggernes interesser og ikke haste igjennom en beslutning som var utformet på kontoret til Trond Giske. Uten å avvise at konsentrasjonen av institusjonene var praktisk for turistene, gjorde Rødt et poeng ut av at kommunens kulturpolitikk skulle være for Oslos innbyggere og ikke være styrt av hensynet til turistene. «*Å ha kultur der folk bor, det er god kulturpolitikk*» (Galtrud (R) i Bystyret, 2008:11), ble fremhevet som et sentralt poeng for partiet. Videre ble kritikken rettet mot byrådets fremstilling av HAV som en kommersiell aktør som kommunen inngikk forhandlinger om leie eller eieforhold med, og mente denne fremstillingen var misvisende med tanke på at HAV er et kommunalt selskap som eies av Oslo kommune. At kommunen skulle forhandle med seg selv, ble ansett som absurd og umyndiggjorde både byrådet og befolkningen.



Tabell 4. Argumenter mot Bjørvika

Hos motstanderne av byrådets forslag Arbeiderpartiet og Rødt, ble det lagt liten vekt på å få frem hvilke hensyn som lå til grunn for motstanden mot forslaget. Men et fellesargument var de sosiale og økonomiske gevinstene ved å spre kulturinstitusjonene i bybildet og en manglende overbevisning om at museet ville «få et bedre liv» ved sjøkanten. Som tabellen over viser så synliggjorde ikke partiene hensynet til kunsten i sin argumentasjon for hvorfor museet burde forbli på Tøyen og ikke flyttes til Bjørvika.

Argumenter for Bjørvika

Under forhandlingen om lokalitet var en større variasjon i hensynene som lå til grunn, blant partiene som ønsket å flytte museet til Bjørvika, sammenlignet med hos motstanderne. For mens motstanderne av flytteforslaget fokuserte på selve prosessen, var det mer fokus på hvilke prioriteringer som lå til grunn for beslutningen om å flytte museet til Bjørvika blant tilhengerne. Det var kunsthensynet som var det mest fremtredende hovedargumentet, der prosessen ble fremhevet for å legitimere beslutningen, og støttet oppunder av hensynet til byutvikling. Blant de 38 representanter som støttet forslaget var det kun representanten fra Fremskrittspartiet som trakk inn økonomiske hensyn i argumentasjonen.

Høyre (16) som var byrådsparti og det største partiet blant tilhengerne av flytteforslaget, argumenterte for at flyttingen av museet ville gi muligheter for å bygge et nytt bygg med kunstens beste som hovedmål. «Vi vil gripe denne muligheten for kulturens innhold og ikke la oss kneble av nostalgi eller smålige lokaliseringsdebatter» (Vinje (H) i Bystyret, 2008:14). Leder av finanskomiteen, Folke Fredriksen (H) innledet forhandlingen, med å poengtere med at en utbygging på Tøyen ville bli for kostbart og mente at partiet ikke hadde noe tid å miste. Holthe-prosjektets konklusjoner tilsa at det var store faglige driftsutforinger, som igjen hadde

ført til at det var nødvendig for bystyret å vurdere andre alternativer for museet. Opsjonsavtalen med HAV, ville i følge Byrådsleder Erling Lae (H), etablere grunnlaget for den videre utviklingen av beslutningsprosessen og rammene for et nytt museum i Bjørvika som ville åpne for nye former for kunstformidling. Samt gi optimale muligheter for å presentere kunsten, ved å legge til rette for god sikring og mer effektiv drift. Prosjektet i Bjørvika skulle være et kulturpolitiskprosjekt og et prosjekt som hadde verdi i seg selv. Men Kulturbyråd Ødegaard (H) avviste ikke at kultur og byutvikling kunne virke forsterkende på hverandre og bidra til å sette Oslo på kartet som en internasjonal kulturby.

I likhet med Høyre argumenterte *Fremskrittspartiet* (9) for at reduksjonen i utstillingsarealene på Tøyen, ikke var kunsten verdig¹⁴. Ved å koble økonomiske hensyn til antagelser om at plasseringen i Bjørvika ville bidra til sikre en mer optimal forvaltning og formidling av kunsten. Ble støtten til Bjørvika som lokalitet, legitimert basert på argumenter om at museet var en av Norges største merkevarer. Plasseringen i Bjørvika ville gjøre Bjørvika og Oslo indre øst til det mest spektakulære området i fremtidens Oslo.

«Det vil tjene Oslo, næringslivet generelt og det vil tjene en stadig økende turistnæring. F tror at lokaliseringen i Bjørvika vil kunne bli den største turistattraksjonen i Oslo» (Holstad (FrP) i Bystyret, 2008:7)

Opsjonsavtalen ble videre ansett balansert avtale, som ville gi kommunen mulighet til å kjøpe eller leie tomtene til en subsidiert pris. Og som ville gjøre det mulig for bystyret, å forkaste eller velge å realisere vinnerne av konseptkonkurransen som skulle avholdes, innen opsjonsavtalens frist, et år etter.

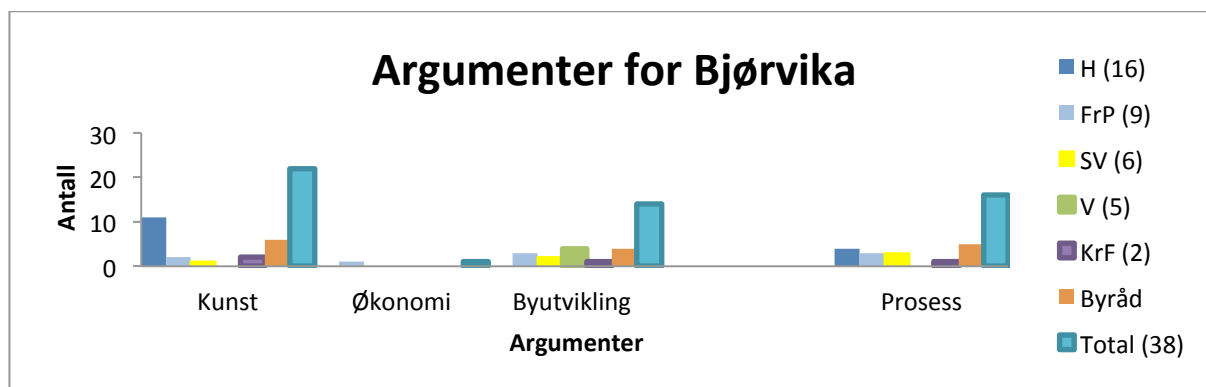
Partiene *SV* (6) *Venstre* (5) og *KrF* (2) skilte seg noe fra byrådspartiene, ved å fremheve argumenter som om at museet kunne ha positive effekter på utviklingen av Oslo by.

«Vi er alle enige om at dagens museum må oppgraderes. Det må bygges nytt. SV mener at det nå er på tide å brette opp armene og sørge for at Munch får et flott nytt bygg som både kan være et monument over kunsten og et kulturflaggskip for hele Oslo og Oslo øst» (Lindsjörn (SV) i Bystyret, 2008:9)

Utviklingen av Bjørvika handlet for SV, om å løfte østkanten og gjorde et poeng ut av at forestillingene om det tradisjonelle skillet mellom Øst-Vest i Oslo. Dette ble gjort ved å

¹⁴ Reduksjon på 40 %

poengtere at: «Øst blir ikke vest selv om det blir flott og vellykket» (Bystyret, 2008) (Lindsjörn SV). Museets tilknytning til østkanten ble også tydeliggjort av Venstre i deres innlegg. «Vi er helt enige i at Munch-museet skal ha den riktige plasseringen øst i byen og vi mener at Bjørvika er det riktige stedet å ha en sånn institusjon for Oslo» (Elvestuen (V) i Bystyret, 2008:10) I kontrast, ble poliseringen mellom Øst og Vest i Oslo forsøkt nedtonet av KrF. Det minste partiet blant tilhengerne la vekt på kunstens storhet og presiserte at Munch-museet var det beste Oslo hadde å by på. Plasseringen av museet, i det de anså som sentrum, ville i følge representanten for partiet, styrke Oslo som en hel by. Og mente sammen med SV, at realiseringen av Munch-museet var et sekundært element i debatten, sammenlignet med realiseringen av Deichmann.



Tabell 5. Argumenter for Bjørvika

Samlet sett var argumentasjonen blant tilhengerne av byrådets flyttforslag, preget av ulik vektleggingen av hensynet til kunstens egenverdi og byutviklingshensyn og hvor stor rolle den tradisjonelle forestillingen om skillet mellom øst og vest i hovedstaden skulle ha i beslutningsprosessen. For mens partiene SV og Venstre på sin side, fremhevet Bjørvikas potensiale til å heve oppheve skillet mellom øst og vest, søkte blant annet byrådsleder Lae å nedtone den tradisjonelle forestillingen om øst og vest relevans, ved å fremheve Bjørvika som et viktig bidrag for å skape en hel by. Byrådets håndtering av saken ble fremhevet for å legitimere påstanden om at Bjørvika var riktig plassering for det nye museet.

5.1.4 Valg av lokalisering; et virkemiddel for å oppnå hva?

Under den politiske behandlingen av byrådets omlokiseringsforslag delte partiene i bystyret en lik problemoppfatning som tilsa at det var den tekniske tilstanden i lokalene på Tøyen som var problematisk, og utgjør argumentenes *hjemmel*. Det var der i mot en større spredning i

partienes begrunnelse for hvorfor det var viktig å handle, som belyser rådende konkurrerende forestillinger om hvilke hensyn som skulle ligge til grunn for realiseringen av prosjektet og forestillinger om hvor riktig flytteforslaget var blant partiene i bystyret.

Påstand 1: Bjørvika var riktig plassering for prosjektet

	<u>Mot (21 stemmer)</u>	<u>For (38 stemmer)</u>
Hovedbelegg	Prosess	Kunst
Legitimeringsbelegg	Byutvikling	Prosess
Støttebelegg	-	Byutvikling
Sidehensyn	-	Økonomi

Tabell 6. Synlige argumenter under forhandlingen om lokalitet

Gjennomgangen av partienes syn på byrådets forslag om å plassere museet i Bjørvika, viste at partiene som var i mot forslaget, sentrerte sin argumentasjon rundt kritikken av prosessen, og koblet byrådets håndtering av saken, til antatte negative effekter som beslutningen ville ha for utviklingen av Oslo som by, uten å trekke inn verken kunst- eller økonomiske hensyn. Kunstargumentet hadde der i mot en sterkere posisjon hos tilhengerne, som koblet sin fortolkning av kunstens posisjon i saken til prosessens legitimitet og argumenter om positive effekter for byen og for Bjørvika spesielt.

Forslaget, som innebar å flytte museet fra Oslo indre øst og til den nye fjordbyen, ble av motstanderne forstått som et resultat av tynt beslutningsgrunnlag. De anså selve saksgangen og kommunens prioriteringer som problematisk, med tanke på at de hegemoniske kulturpolitiske argumentene var blitt satt til side, uten offentlig diskusjon om verken økonomiske eller konsekvenser for den fremtidige utviklingen av Oslo som by. Og etterlyste mer tid for å bedre informasjonsgrunnlaget. Det var ikke Tøyen som var problemet. Heller ble den opprinnelige løsningen forstått som en del av løsningen, som ville sikre at kulturtilbudet forble der hvor folk bor. Uten direkte å identifisere en målgruppe for museet, mente Arbeiderpartiet og Rødt at mangfoldet og spredningen i bybildet ville gi opplevelser til både turister og Osloborgere.

Argumentene om kunstens egenverdi, som ikke var synlig hos motstanderne hadde som nevnt et sterkt feste blant tilhengerne av flytteforslaget. Byrådspartiene, Høyre og Fremskrittspartiet som sammen med KrF, argumenterte for at tilstanden i de daværende lokalene på Tøyen truet kunstens storhet og krevde politisk handling. Disse partiene søkte å utfordre den dominerende forestillingen om viktigheten av å spre kulturinstitusjonene i bybildet, ved å fremheve

potensielle gevinster ved å samle kulturinstitusjonene i en kulturklynge ved vannkanten og mente at konsentrasjonen av kulturinstitusjonene kunne bli kulturflaggskip som sammen med Operaen styrke østkantens profil i bybildet. Det var likevel en spredning blant tilhengerenes begrunnelse for hvilken funksjon museet skulle ha på den nye bydelen og hvor viktig museet var for utviklingen av Bjørvika. For mens byrådet og Venstre argumenterte for at en samling av kulturinstitusjonene hadde potensiale til å gjøre den nye fjordbyen til en levende bydel og viske vekk forestillingene om et øst-vest skillet i Oslo, så argumenterte SV sammen med Venstre for at Munch-museet var sekundært i forhold til realiseringen av Deichmanske Hovedbibliotek.

5.2 Lambda introduseres

Konseptalternativene for utbyggingen av kulturinstitusjoner i Bjørvika

Behandlingen av byrådssak 133/08, resulterte i at byrådets forslag om å flytte museet fra Tøyen til Bjørvika fikk flertall, med 21 mot 38 stemmer. Den opprinnelige fristen for å inngå opsjonsavtalen mellom Oslo kommune og HAV Eiendom AS, var satt til et år etter avtalen var forhandlet og skulle da skrives under i utgangen av mai 2009, men ble forlenget til 1.9.2009 (Byrådet, 2009). Beslutningen om å la Munch-museet inngå i museumskaalen i Bjørvika, etablerte rammene for det videre arbeidet med å finne et passende konsept for det nye museet.

Konseptkonkurransen skulle bistå Oslo kommune i å finne et konsept som samsvarte med kommunens egen forståelse av kulturinstitusjonens behov og bidra til å finne forslag med høy arkitektonisk kvalitet (HAV, 2009b). I beskrivelsen fra Oslo kommune ble ønsket om å samlokalisere Munch-museet og Stenersenmuseet presisert. Stenersenmuseet huser blant annet over 400 av Edvard Munchs malerier¹⁵, og ønsket ble begrunnet med antagelser om at en slik samlokalisering ville gi synergieffekter og bidra til å innfri kommunens kulturpolitiske målsettinger om å bygge landets mest besøkte museum (Byrådet, 2009).

Som nevnt, utgjorde Bjørvikaområdet, konkurranseområdet for det nye Munch-museet. Dette havneområdet er sammensatt tidligere vedtak, som etablerte rammer for hva det var mulig å gjøre i området. Blant annet bestemte den opprinnelige reguleringsplanen for *Bjørvika-Bispevika-Lohavn* fra 2003, at bygningenes høyde skulle reduseres ved vannkanten (PBE,

¹⁵ <http://www.stenersenmuseet.no/Dokument/Rolf-E.-Stenersens-gave-til-Oslo>

2005:2). Konseptkonkurransen for Munch-museet og Stenersenmuseets samlinger ble arrangert som en begrenset designkonkurranse fra november 2008 til februar 2009. Målsettingene med konseptkonkurransen ble presentert i konkurranseprogrammet der målene ble delt inn i: Overordnede, kulturpolitiske og HAV Eiendom sine mål (HAV, 2008:4-7). Det overordnede målet var for Oslo kommune å bygge et tidsmessig og funksjonelt museum for Munch-museet og Stenersenmuseets samlinger, som hadde høy arkitektonisk kvalitet. Og sammen med de andre store kulturinstitusjonene skulle Munch-museet bidra til å virkeliggjøre ambisjonen om Oslo som fjordby. De kulturpolitiske målsettingene var at museet skulle:

- Bli landets mest besøkte museum
- Forvalte og formidle Munchs kunst og Stenersenmuseets samlinger
- Være en arena for dialog, interaksjon, fordypning og opplevelse
- Vise nye kunstuttrykk og utvikle nyskapende formidlingsstrategier

Det ble videre antatt at samlokaliseringen ville gi vesentlige synergieffekter på høyt prioriterte områder som sikkerhet, bevaring, formidling og forskning. Samt at det skulle utvikles kommersielle områder som skulle legge til rette for et aktivt samarbeid med næringslivet. HAV Eiendoms målsettinger med konkurransen var å gi Oslo kommune et godt beslutningsgrunnlag, for å vedta om bystyret skulle innløse opsjonen om kjøp eller leie av tomten i Bjørvika (HAV, 2008:5).

Juryen, bestod av arkitekter, planleggere, kunsthaglig kompetanse, politikere samt representanter fra HAV Eiendom og Kulturetaten i Oslo¹⁶. Juryens mandat var å vurdere 20 konseptforslagene ut i fra bidragenets tolkning av plassering, indre organisering, arkitektur, potensiale for utvikling av de kommersielle arealene, koblingen fjorden og relasjonen til Akerselva som identitetssymbol og Operaen som kulturfyrtårn i Bjørvika (HAV, 2009: 2).

Og da juryen skulle kåre en vinner, stilte en enstemmig jury seg bak Harreros Arquitectos høyhus-konseptforslaget *Lambda*. Konseptet *Lambda* ble sammen med Operaen fremstilt som viktige brikker for å koble øst og vest arkitektonisk sammen og bidra til å utvide Oslos sentrum østover (HAV, 2009). *Lambda*, som ble foreslått lokalisert på felt B5, hadde i følge

¹⁶ Se vedlegg (9.3.1.) for detaljert medlemsliste

juryen potensiale til å bli et landemerke, med en ærbødighet i forhold til Operaen, som lå vest i forhold til det foreslåtte tomteområdet¹⁷.

”Juryen understreker at Lambda ikke virker forstyrrende inn på Operaen og hevder at bygget kommuniserer hensynsfullt og på samme betydningsnivå. Lambda står i Bispevika, med en aktiv relasjon til Bjørvika-utstikkeren og en avklart relasjon til Operaen» (HAV, 2009:14).

Og selv om Lambda-konseptet var større enn det tomten opprinneelig var regulert til og dermed brøt med de angitte retningslinjene som var angitt i konkurranseprogrammet, så mente juryen at arkitekturen tillot en reduksjon i arealet, for å tilpasse bygget til områdets reguleringer (HAV, 2009:17,19). Denne vurderingen fikk en betinget støtte fra byantikvaren, som satte som en forutsetning for sin støtte at Lambdas lengde og høyde og bakside mot øst måtte bearbeides videre (Byantikvaren, 2009:4). De to andre konseptvinnerne «Girls on the Bridge» og «Yin og Yang» brøt, i følge juryen, såpass med Akerselvas identitet og Operaen at juryen ikke anbefalte Oslo kommune å gå videre med disse prosjektene. Kulturetaten og Plan – og bygningsetatens faglige synspunkter ble videre trukket inn i beslutningsprosessen, før konseptet ble lagt frem for politisk behandlingen. Dette resulterte i at faglige hensyn ble fremhevet.

5.2.1 Etatenes vurderinger

De to kommunale etatene la ulike hensyn til grunn da de presenterte sine vurderinger. Da Kulturetaten, på oppdrag fra byrådet, presenterte sin museumsfaglige evalueringen av konseptforslaget, la de til grunn International Council of Museum (ICOM)s definisjon av et museum:

«Et museum er en ikke-kommersiell, varig institusjon som skal tjene samfunnet og samfunnsutviklingen; som er åpne for publikum; som samler inn, verner, forsker i, formidler og stiller ut materielle vitnesbyrd om mennesket og deres omgivelser for studie-, utdannings- og underholdningsformål» (Kulturetaten, 2009:1)

Og koblet denne definisjonen til konkurranseprogrammets visjoner om å bygge et tidsmessig museum for en av verdens største billedkunstnere. Kulturetaten konkluderte med at Lambda

¹⁷ Se vedlegg (9.3.2) for oversikt over konkurranseområdet

ville fungere godt som konsept. Men poengterte at det var essensielt at arealet ikke ble redusert for å sikre god struktur og logistikk i driften av museet (Kulturetaten, 2009:2). Som en del av evalueringen av konkurranseforslagene, ga Kulturetaten oppdraget med å kvalitetssikre juryens kostnadsanslag til Holte Consulting AS, som i 2005-2006, tok stilling til mulighetene på Tøyen¹⁸. Kvalitetssikringen kunne bekrefte at det ikke forelå noen uheldige forhold ved Lambda som konsept og konkluderte med at Lambda, sammenlignet med de to andre vurderte konseptene: «*Girls on the Bridge*» og «*Yin Yang*» var et mer egnet som alternativ, ettersom de to andre prosjektene hadde store økonomiske og praktiske utfordringer (Holteconsulting, 2009:25,29). Kulturetaten støttet Lambda som konsept basert på konseptets arkitektoniske funksjonelle løsninger, samt byplanmessige og kontekstuelle vurderinger (Kulturetaten, 2009).

I likhet med Kulturetaten, støttet Plan og bygningsetaten (PBE) oppunder juryens kåring av Lambda som konsept og mente at bygget var velproporsjonert med en tydelig identitet (PBE, 2009:35). Etaten argumenterte for at konseptforslaget utnyttet og videreutviklet Bjørvikaplanens intensjoner og frarådet i likhet med Holte Consulting og Kulturetaten at bystyret skulle velge *Girls on the Bridge*, men åpnet for at *Yin & Yang* kunne bli et spennende museumsprosjekt. Selv om Lambda som konseptet hadde noe forbedringspotensial konkluderte etaten med at juryen hadde gjort et godt arbeid med å velge Lambda, og anbefalte at konseptet reduserte lamellenes lengde med 15 meter slik at fasaden mot øst ble mindre dominerende i bybildet (PBE, 2009).

5.2.2 Byrådet presenterer utbyggingen av kulturinstitusjonene

Byrådssak 137/09

I juni 2009, ble forslaget om å innfri opsjonsavtalen introdusert og byrådet forslø at Oslo kommune skulle velge vinneren av arkitektkonkurransen Lambda, som konsept for den videre utbygging. Det overordnede målet med å flytte kulturinstitusjonene til Bjørvika, var å bygge tidsmessige og funksjonelt bygg og Lambda som konsept ville i følge byrådet innfri dette.

«Med et nytt bygg og lokalisering i Bjørvika vil Byrådet sikre at Munchs kunst formidles til et stort publikum lokalt, nasjonalt og internasjonalt, slik at flest mulig blir kjent med den unike kulturarven Munchs kunst representeres» (Byrådet, 2009:18)

¹⁸ tidligere Holteprosjekt

I følge byrådet, så hadde Lambda som konsept og dens plassering en bred tilslutning blant aktuelle fagetater og institusjonenes brukere. Og foreslo på dette grunnlaget for bystyret, at Oslo kommune skulle kjøpe tomtene av HAV Eiendom AS og legge utbyggingskonseptet Lambda til grunn for den videre utviklingen av det nye museum. Som et ledd i denne prosessen foreslo byrådet at Bystyret skulle gi byrådet fullmakt til å opprette et aksjeselskap for byggingen av prosjektene i Bjørvika.

5.2.3 Diskusjon om beslutningsgrunnlag og hensyn på tvers av politikkområder

Finanskomiteens behandling av sak 88/09 og inkludering av berørte komiteer

Da Finanskomiteen skulle ta stilling til opsjonsavtalen med HAV Eiendom, anså byrådet det som nødvendig å inkludere uttalelser fra Kultur- og Utdanningskomiteen og Byutviklingskomiteen (Finanskomiteen, 2009). Medlemmene i Kultur- og utdanningskomiteen var samstemte om at kulturinstitusjonene, skulle realiseres så raskt som mulig, med komiteens mindretall; Rødt, Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti mente at byrådet favoriserte Lambda som konsept, og ønsket flere reelle alternativer for å fatte en beslutning. Tilhengerne av konseptkonkurransen SV, Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre på sin side anså derimot konseptkonkurransen som vellykket og var enige om at konseptet ville bidra til å virkeliggjøre Oslo som en kulturby (Finanskomiteen, 2009:2).

Den samme dagen ble saken behandlet i Byutviklingskomiteen og Arbeiderpartiet ytret nok en gang en motstand mot Lambda som konsept og poengterte at konseptet var i strid med viktige reguleringsbestemmelser for området. Konseptforslaget, i følge Ap som anså Tøyen som det beste alternativet, når det gjaldt disponibelt areal og kostnader, tok ikke hensyn til høyderestriksjonene i området. Men til tross for motstanden mot Lambda som konsept, støttet partiet sammen med resten av komiteen forslaget om å kjøpe de to tomtene, for å unngå at Bjørvika skulle bli en fremstilt som en finans- og kulturkvartal. Og sammen med SV satte de som betingelse for støtten til kjøpet, at kommunen via HAV Eiendom, skulle kontrollere utviklingen nøye for å sikre et mangfold i den nye bydelen (Byutviklingskomiteen, 2009:11).

Da saken ble behandlet i Finanskomiteen dagen etter (20.08.2009), lå Kultur og utdanning- og Byutviklingskomiteen bemerkninger til grunn for den videre behandlingen. Det var enighet i komiteen om at Oslo kommune skulle kjøpe de to tomtene, men Arbeiderpartiet foreslo at det skulle arrangeres ny konseptkonkurranse, som skulle resultere i realistiske forslag som

bystyret kunne ta stilling til. Kravet om valgalternativer var allerede vedtatt i konkurransereglementet, men ignorert etter Arbeiderpartiet, Rødt og KrFs oppfatning, og resulterte i en favorisering av Lambda (Finanskomiteen, 2009:18). Når det kom til voteringen i finanskomiteen, fikk Arbeiderpartiets forslag om å utlyse en ny konkurranse, kun partiets egne stemmer og Lambda ble foreslått lagt til grunn for den videre utviklingen av Munch-museet.

5.2.4 Konseptvinneren Lambda møtte motstand i bystyret

Behandlingen av sak 245/09 – Lambda vedtatt med 36 mot 23 stemmer

Da bystyret ved utgangen av august tok stilling til juryens konklusjoner, var Lambda og dens plassering Bjørvika to sentrale konfliktpunkter. Ettersom uenighetene rundt lokaliseringen av museet fra forhandlingen i 2008, lå som en grunnstein for forhandlingen, utviklet nå den politiske beslutningsprosessen til å berøre spørsmålet om Lambda var et riktig konsept eller om andre alternativer burde vurderes. Beslutningen om å flytte museet til Bjørvika blir forstått som en innsnevring av handlingsrommet, ettersom valg av lokalitet og konseptkonkurransen, la føringer valg av lokalitet og for alternativene som politikerne skulle ta stilling til.

I likhet med presentasjonen av forhandlingen i 2008, skal jeg gi en gjennomgang av partienes argumentasjon og syn på beslutningsprosessen og retter nå blikket mot vurderingene av passende konsept for det nye museet¹⁹. Munch-museet på Tøyen er et enkeltstående lavhus og blir forstått som den rådende forestillingen om hvordan museet skal fremstå og søkes utfordret av konseptforslaget Lambda, der Munch-museet skal samlokaliseres i et høyhus, i nærhet til andre kulturinstitusjoner. Videre følger partienes argumentasjon mot Lambda, etterfulgt av argumenter som støtter oppunder juryens konklusjoner og Lambda som riktig konsept for det nye museet.

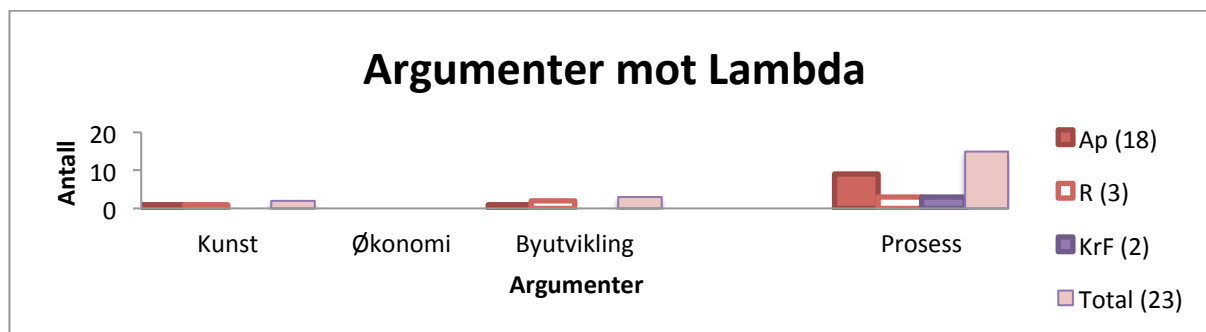
Argumenter mot Lambda

Motstanden mot Lambda som konsept, var i all hovedsak rettet mot selve prosessen, men Arbeiderpartiet, Rødt og Kristelig Folkeparti trakk også inn argumenter om utviklingen av Oslo som by og koblet dette til kunstfaglige hensyn i forsøk på å fremheve Tøyen som et bedre løsningsalternativ.

¹⁹ Se vedlegg (9.3.1) for oversikt over talere

Arbeiderpartiet (18) innledet sitt første innlegg, med å poengtere at selv om lokaliseringskampen var over for partiet, så mente partiet at prosessen var uklar og preget av tidspress. Behandlingen i bystyret manglet reelle valgalternativer og mente at konseptene som bystyret skulle ta stilling til ville kreve for store omreguleringsprosesser, noe som ville gi prosjektet en stor fallhøyde. I følge partiet var det lite samsvar mellom forutsetningene som lå til grunn for arkitektkonkurransen og de innsendte forslagene som bystyret skulle velge mellom «*A endrer gjerne reguleringsplaner hvis de får gode forslag. Når vi ender opp med tre forslag, hvor to er helt uakseptable av våre egne etater, da har konkurransen feilet*» (Tellevik Dahl (Ap) i Bystyret, 2009:44). Og anså det som en dårlig ide å plassere et høybygget ved siden av Operaen.

Kritikken mot konseptalternativene, fikk støtte i innleggene til både *Rødt* (3) og *Kristelig Folkeparti* (2). For Rødt var det rettet en skepsis mot selve utvelgingsprosessen: «*Lambda bidrar til veggen av høyhus som stenger for tilgang til fjorden og den tilfredsstiller dessuten ikke en gang de miljømessige kravene som ble til byggene*» (Enayati (R) i Bystyret, 2009:45). Og fortsatte å advare mot en konsentrasjon av kulturinstitusjonene i Bjørvika. KrF på sin side fokuserte på prosessen og opplevde at valgalternativene som bystyret stod ovenfor, ga de folkevalgte et handlingsrom som var lik null.



Tabell 7. Argumenter mot Lambda

Argumenter for Lambda

Blant tilhengerne av Lambda som konsept, var fokuset rettet mot beslutningsprosessens grunnlag, som legitimerte valg av Lambda som konsept ved å koble prosessen til argumenter om kunstens egenverdi og mulighetene i Bjørvika, samt økonomiske hensyn. Tilhengerne berørte således alle de fire idealtypiske argumentene, og hovedvekten var lagt på prosessen og beslutningsgrunnlaget for støtten til Lambda.

Høyre (16) responderte på motstandernes kritikk av manglende reelle valgalternativer, ved å advare mot nye runder. Og mente at Arbeiderpartiets forslag om ny konkurranse ville resultere i stilltilstand, mens Lambda representerte utvikling i saken. I følge Folke Fredriksen ville en slik utsettelse, gi HAV Eiendom for stor beslutningsmyndighet i spørsmålet om opsjonsavtalen skulle forlenges eller ikke og mente at dette ville sette hele prosessen i fare og bli utenfor de folkevalgtes kontroll. Kommunen ville i følge partiet unngå budsjettsprekker, ved ikke å sette noen frister for når prosjektet skulle stå ferdig, og legge opp til kvalitetssikring i alle ledd. Tid var en viktig ressurs for Kulturbyråden Ødegaard (H), som mente at det viktigste i denne saken var formidlingen av Munchs kunst og argumenterte for at organiseringen av byggeprosjektene ville sikre at kulturinstitusjonene innfridde de målene og kostnadsrammene som bystyre fastsatte. Plasseringen av Museet ville gi liv og aktivitet i Fjordbyen, og konseptet Lambda kom til å bli et godt og funksjonelt bygg, så lenge det ble gitt nok og hensiktsmessig plass og presiserte sin rolleforståelse i prosessen:

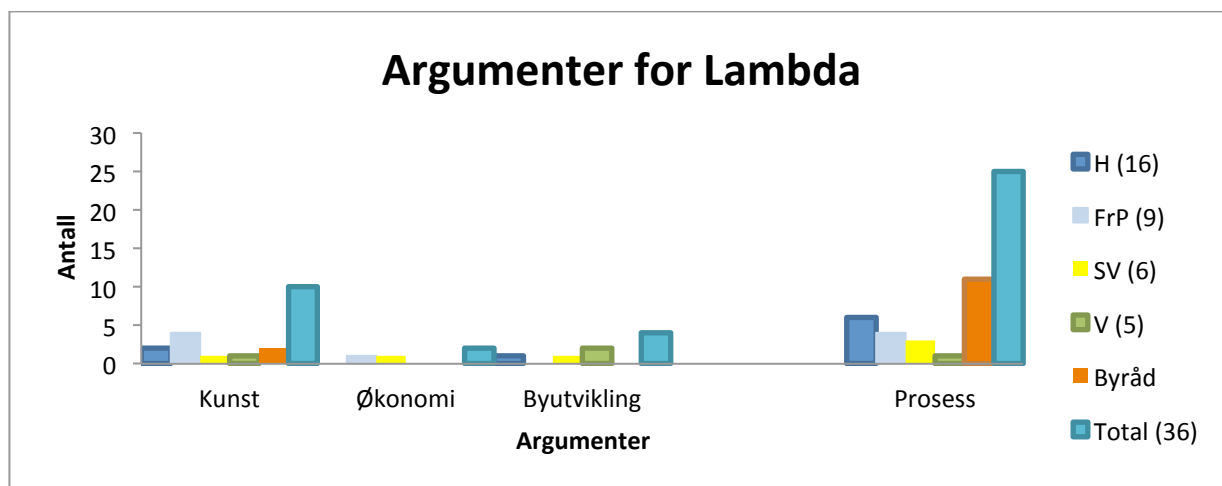
«Jeg tror det er uklokt av politikere å opptre som smakspoliti i forhold til arkitektur. Derfor er H også bekvemme med å støtte en enstemmig og høykompetent jury som etter en historisk bred konkurranse er kommet frem til en anbefaling som også kommunenes kunst- og museumsfaglige miljø støtter» (Folke Fredriksen (H) i Bystyret, 2009:40)

Beslutningen om å velge å bygge ut kulturinstitusjonene i Bjørvika, var for partiet, et kunst- og kulturløft for Oslo som ville doble eller kanskje tredoble antall besøkende ved Munch-museet.

Konseptet Lambda fikk en betinget støtte av *Fremskrittspartiet* (9), som satte som forutsetning at staten tok sin andel. *«Med dette grepet i Bjørvika legger Oslo kommune en solid grunnstein ned i det videre arbeidet med å formidle kunsten til Edvard Munch»* (Jensen Riis (FrP) i Bystyret, 2009:43). For partiet ble Edvard Munch forstått som en av Norges aller sterkeste merkevare innen kunst og kulturfeltet og fremstilte Munch-museet som det viktigste kunstmuseum som var viet til en enkelt kunstner i Norden. For partiet var det uproblematisk å redusere bygget i henhold til den opprinnelige avtalen med HAV Eiendom, så lenge det ikke gikk utover samlingene²⁰.

²⁰ Avtalen med HAV Eiendom var fastsatt til 16000 kvadratmeter, mens Lambda var stipulert til 217000 kvadratmeter, noe som utgjør en differanse på 5700 eller 35 %

De økonomiske hensynene ble også synliggjort av *SV* (6), som forstod flyttingen av museet som et viktig strategisk grep som ville gi en bedre balanse mellom kultur og næring, og mente at synergiene mellom disse to ville resultere i et bedre Bjørvika-prosjektet som ville gagne østkanten i hovedstaden. *Venstre* (5), på sin side vektla i større grad antagelser om at beslutningen om å realisere kulturklyngen i Bjørvika ville bidra til å gjøre Oslo til en unik og internasjonal hovedstad.



Tabell 8. Argumenter for Lambda

Alle partiene som støttet oppunder Lambda som konsept, legitimerte prosessen i sine innlegg. Det var en enighet om at Lambda var et godt konsept som ville innfri Oslo kommunes ansvarsoppgaver som forvalter og formidler av Munchs arv. Og kunsthensynene hadde en relativt fremtredende rolle hos samtlige partier i denne legitimeringsprosessen. Byutviklingshensyn ble synliggjort av samtlige partier med unntak av Fremskrittspartiet og i innleggene til byrådsmedlemmene. Videre var det kun SV og Fremskrittspartiet som trakk inn hensynet til økonomisk utvikling, som henholdsvis støtte og sidehensyn under forhandlingene.

5.2.5 Valg av konsept; et virkemiddel for å oppnå hva?

I likhet med forhandlingen året tidligere, forble den tekniske tilstanden ansett som problematisk, og fungerte som debatten *hjemmel*. Dette gjenspeiles i at det var en delt politisk vilje om å finne en løsning, men uenighet om hva løsningen skulle være. For mens motstandernes forståelse av prosjektet forble i all hovedsak rettet mot prosessen og ønsket om flere valgalternativer, så inkluderte tilhengerne argumenter om byutvikling, økonomi og kunstens storhet, for å begrunne sin støtte til Lambda, som et riktig konsept for prosjektet.

Gjennomgangen av forhandlingen om konsept viste en større likhet i prioriteringen i argumentasjonen blant de to grupperingene i bystyret, sammenlignet med under forhandlingen om lokalitet. Begge sidene fokuserte på prosessene som lå til grunn og henviste til konseptkonkurransen som lå til grunn og i hvilken grad alternativene som politikerne kunne velge mellom samsvarte med kommunens ambisjoner for det nye museet. For mens juryens konklusjoner, ble oppfattet som hemmende for utviklingen av byen og forvaltningen av kunsten av motstanderne, mente tilhengerne at Lambda som konsept ville sikre at kunstens storhet ble forvaltet riktig. Og legitimerte avviket fra den opprinnelige reguleringen av området, ved å argumentere for at bygningen Lambda, i seg selv, ville bidra til å utvikle byen og ville gi positive økonomiske effekter for området rundt.

Påstand 2: Lambda var riktig konsept for prosjektet

	<u>Mot (23 stemmer)</u>	<u>For (36 stemmer)</u>
Hovedbelegg	Prosess	Prosess
Legitimeringsbelegg	Byutvikling	Kunst
Støttebelegg	Kunst	Byutvikling
Sidehensyn	-	Økonomi

Tabell 9. Synlige argumenter under forhandlingen om konsept

Motstanderne av byrådets konseptforslag fortsatte å fokusere på det de mente var et for svakt beslutningsgrunnlaget for å kunne fatte en beslutning. Og anså det blant annet som problematisk at konseptforslaget brøt med gjellende reguleringer som var vedtatt av Oslo kommune. Og de fryktet at høyhuset Lambda ville kreve store omreguleringer av området. Uten direkte å identifisere en målgruppe for museet, fortsatte Arbeiderpartiet og Rødt vektlegge viktigheten av å spre kulturtilbudet i bybildet og etterlyste et bredere beslutningsgrunnlag i form av flere valgalternativ, ettersom Lambdaforslaget verken ble oppfattet som legitimt eller ønskelig.

Tilhengerne av Lambda, med Høyre i spissen, var på sin side klarere i identifiseringen av museets målgruppe og argumenterte for at hensynet til de fremtidige generasjonene skulle være førende for realiseringen av prosjektet. Flertallet i Bystyret mente altså at prosessen rundt konseptkonkurransen hadde vært god, og at Lambda var et riktig konsept for den videre utbyggingen av Munch-museet i Bjørvika. Og legitimerte valg basert på en forestilling om at museets arkitektoniske uttrykk og plassering i bybildet ville bidra til å styrke Fjordbyens profil og sikre god formidling av kunsten.

Juryens anbefalinger av Lambda som konsept, ble vedtatt i bystyret mot Rødt, Arbeiderpartiet og Kristelig Folkepartis (23) stemmer. Basert på at tomten på B5, opprinnelig var regulert til å bygge et akvarium ble besluttet at tomten måtte reguleres på nytt (HAV, 2011:35,141). I henhold til opsjonsavtalen mellom Oslo kommune og HAV Eiendom ble det besluttet at HAV skulle stå som forslagstiller for det nye planforslaget for Bjørvika-området, med innspill fra Plan og Bygningsetaten (HAV, 2011:5).

5.3 Videre betraktninger

Formålet med dette kapittelet har vært å kartlegge de politiske konfliktlinjene i prosjektets tidligfase. Det har vært et gjennomgående trekk at den etablerte forståelsen av de tekniske forholdene på Tøyen som problematiske har stått sterkt. Ettersom ingen partier utfordret forslaget om å prioritere et nytt museum. Gjennomgangen av dominerende argumenter i de tidlige forhandlingene om valg av lokalitet, konsept avdekket noen grunnleggende forskjeller mellom Bjørvika-tilhengerne og motstanderne i de tidlige fasene i beslutningsprosessen. Dette gjør det nødvendig å ta et nærmere blikk mot selve koblingen mellom argumenter og standpunkt, for å forstå utfordringene med å etablere en enighet og et stabilt flertall under den politiske beslutningsprosessen.

En gjennomgående tendens under forhandlingene, er at synliggjøringen av selve organiseringen av prosjektet og den politiske håndteringen hadde en sterk posisjon hos samtlige partier i bystyret. Fokuset på prosessen indikerer en støtte eller mistillit i denne saken spesifikt, men også som byregjering generelt. I løpet av de to forhandlingene, hadde dette fokuset den høyeste prioritet blant motstanderne og en gjennomgående tendens er at vektleggingen av prosessen blir brukt for å svekke eller styrke byrådets posisjon som forslagstiller.

Selve prosessens synlighet i argumentasjonen, kan forklares med offentlige prosjekters natur og dens kobling mellom tekniske og politiske karakteristikk, med tanke på at politikere skal ideelt finne passende løsninger på det som anses som offentlige problemer. Ettersom politikere søker å etablere en akseptabel kobling mellom problemets natur til det som oppleves som den mest optimale løsningen.

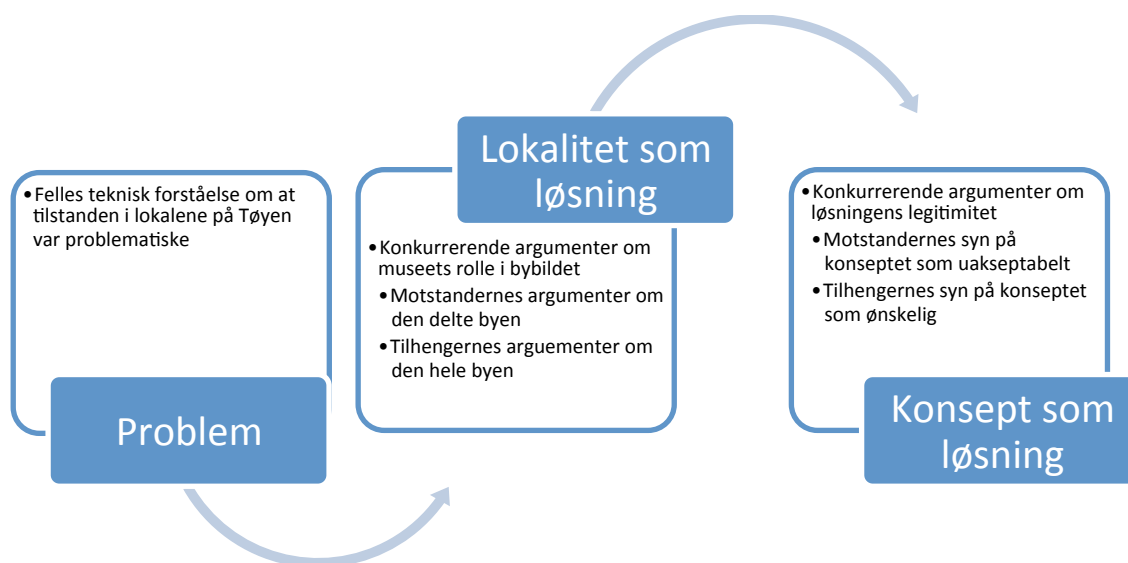
Når det gjelder hvilke hensyn som ble prioritert i argumentasjonen, så var en gjennomgående tendens at tilhengerne og motstanderne vektla hensynet til kunsten og byutvikling ulikt. Og dette tilførte beslutningsprosessen et konkurrerende element som kan bidra til å forklare utfordringene med å etablere et stabilt politisk flertall for en løsning på de tekniske utfordringene.

For det første viste gjennomgangen, av debattinnlegg at hensynet til byutvikling hadde en klarere prioritet hos motstanderne av byrådets forslag, sammenlignet med hos tilhengerne. Byutviklingshensynet var ledende i motstandernes argumenter mot byrådets presentasjoner av løsninger. Under forhandlingene om lokalitet og konsept i 2008 og 2009, rettet motstanderne fokuset mot den rådende forstillingen om viktigheten av å spre kulturtilbudet i bybildet, slik at det kom innbyggerne til gode, ved å trekke et skille mellom Bjørvika som næringsområde og Tøyen som boligområde. Ser vi på utviklingen fra forhandlingen av lokalitet i 2008 og valg av konsept, så viser gjennomgangen at byutviklingsargumenter ble brukt som et støttebelegg for tilhengerne av byrådets Bjørvika-planer, mens det fungerte som et legitimeringsbelegg hos motstanderne av flytteplanene.

For det andre viste gjennomgangen at kunsthensynet hadde en tydeligere prioritert i argumentasjonen, blant tilhengerne av byrådets forslag enn hos motstanderne. For da lokalitetsspørsmålet ble forhandlet om i 2008, var hensynet til kunsten fraværende i argumentasjonen til motstanderne av byrådets flytteplaner, men fikk synlighet ettersom nye partier støttet seg til motstanden og vurderinger om konsept skulle håndteres. Argumentet ble synliggjort som et støtteargument for å fremme motstanden mot byrådets håndtering av prosessen, av hensyn til den videre utviklingen av Oslo. Men, hos tilhengerne av byrådets forslag på sin side, har kunsthensynet vekslet mellom å være hovedargumentet da flytteforslaget ble presentert i 2008, til å være et argument som legitimerte prosessen og byrådets håndtering av prosessen, til å gi bli hovedargumentet da detaljreguleringen skulle vedtas og plasseringen av Lambda i Bjørvika ble forkastet.

Et interessant funn, foruten å avdekke motstanderne og tilhengers konkurierende prioriteringer, har vært den relativt usynliggjøringen av hensynet til antatte økonomiske effekter. Argumentet ble i liten grad synliggjort under forhandlingen om lokalitet i 2008 og 2009. Det var kun to partier som synliggjorde dette argumentet og det var Fremskrittspartiet og SV, som forstod lokaliseringen og Lambda som viktig strategisk grep, som ville gi en god

balanse mellom kultur og næring og gjøre Bjørvika til det største turistområdet i Oslo, noe som igjen ble antatt å styrke østkanten.



Figur 1. Koblinger i de innledende delprosessene.

Å avdekke likheter og forskjeller i argumentasjonsmønsteret er viktige brikker for å forstå de videre vanskelighetene med å realisere det nye museet, både tidsmessig og politisk og blir tatt med videre for å kunne forstå skiftet i standpunkt hos enkelte partier og videre den gjenetablerte enigheten om *hvor* og ikke minst *hvorfor* museet skulle prioriteres, midler bevilges og museet bygges. I neste kapittel gis det en beskrivelse av utviklingen i beslutningsprosessen, før jeg i siste analysekapittel fokuserer nærmere på i hvilken grad ulike logikker preget utfallet og valgene som ble tatt.

6 Beslutningsprosessens utvikling

Forhandlingene i 2008 og 2009 resulterte som nevnt i at Bjørvika ble bekreftet som riktig plassering og Lambda ble ansett som et verdig konsept for det nye museet. Men i 2011, ble disse beslutningene forkastet og bystyret skulle igjen søke etter passende løsninger på de tekniske utfordringene på Tøyen. For å forstå denne stiltilstanden og kompleksiteten i prosessen, er det nødvendig å avdekke utviklingen i saken og valg som ble tatt, før jeg i neste kapittel analyserer i hvilken grad de tre beslutningslogikkene preget den endelige om å gå tilbake til de opprinnelige Lambda-planene og beslutningen om å realisere museet i Bjørvika.

6.1 Utfordringer med å konkretisere prosjektet

I henhold til lokaliseringsvedtaket fra 2008, ble det i 2010 det opprettet en midlertidig etat, som fikk navnet «Kulturinstitusjonene i Bjørvika (KiB)» og fikk det overordnede ansvaret for den videre utviklingen av området og konseptene, men da bystyret skulle ta stilling til den planlagte nye reguleringen av området i Bjørvika, ble detaljreguleringen møtt med motstand blant flertallet i Bystyret. Videre følger en kort introduksjon til utviklingen av saken etter at flertallets støtte til Lambda forsvant og nye løsningsalternativer ble presentert og statens involvering i den politiske prosessen.

6.1.1 Støtten til Lambda i Bjørvika forsvant

Det var spesielt fire hendelser, som var sammenfallende med at de detaljerte rammene for utviklingen av Bjørvika skulle vedtas i 2011 og som i ulik grad formet den videre saksgangen. For det første bestemte Oslo SV under sitt årsmøte på våren, at partiet skulle gå til valg på, at Munch-museet skulle forbli på Tøyen, og argumenterte for at markedskreftene hadde fått for stort spillerom i utviklingen av Bjørvikaområdet.

«Oslo skal være en kulturby med nasjonalt og internasjonalt ledende kulturinstitusjoner. Hvor kulturbyggene ligger, og de kvalitetene de har er viktig for utviklingen av både kulturinstitusjonene selv og for byen» (SV, 2011:1)

Partiet holdt fast ved at Deichmanske hovedbibliotek skulle forbli i Bjørvika og mente at biblioteket kunne bli et kulturpolitisk fyrtårn i Bjørvika. Men besluttet at partiet skulle jobbe for å bygge det nye museet på Tøyen. Og begrunnet dette ønsket med politiske visjoner om å

gi området en attraksjon. For det andre fikk Miljøpartiet de Grønne (MDG) en representant i bystyret etter valget i 2011, og partiet hadde under valgkampen gått til valg på at museet skulle forbli på Tøyen (MDG, 2011:19). En tredje hendelse var at Høyre og Fremskrittspartiet brøt det åtte år lange byrådssamarbeidet, og det ble spekulert i media om bruddet skyldtes uenigheter knyttet til Lambda prosjektet (Rud, 2011). Frp gikk i kort tid før kommunevalget bort fra Bjørvika-alternativet under et ekstraordinært styremøte. Lambdaprojektet var i følge lederen av Oslo FrP, Christian Tybring-Gjedde, «for stort, stygt og dyrt» til at partiet kunne støtte konseptet (Dagbladet, 2011). Fjerde og siste hendelsen var at Høyre som det største partiet i bystyret etablerte en mindretallsbyråd, sammen med den opprinnelige Bjørvika forslagstilleren fra 2002 Venstre, og tidligere Lambda motstander fra 2009, Kristelig Folkeparti. Disse fire hendelsene førte med seg at Bjørvika og Lambdakonseptet ikke lenger hadde flertalls støtte i Bystyret (Byrådet, 2013a).

Detaljreguleringsforslaget som presenterte både HAV og PBE sine synspunkter ble lagt frem rett før sommeren i 2011, og inkluderte foruten byggingen av Munch-museet og Stenersenmuseet, realiseringen av Deichmanske hovedbibliotek og studentboliger i området rundt Operaen. Og da bystyret skulle ta stilling til den planlagte detaljreguleringen av området i Bjørvika, og spørsmålet om Munch-museet skulle inngå i dette området representerte byrådspartiene kun 28 av bystyrets stemmer, mot 31 stemmer. HAV Eiendoms hovedalternativ var en videreutvikling av Lambda, og var et 11 etasjer høyt bygg, som HAV mente at ville styrke området og gjøre det til et viktig knutepunkt og hovedstadsområde (HAV, 2011:6). Til tross for at størrelsen og høyden til Lambda var i konflikt med den opprinnelige planen, mente HAV at de store offentlige arealene, legitimerte og kompenserte for høydeoverskridelsen og synligheten i bylandskapet (HAV, 2011:134)²¹. Og da Plan- og bygningsetaten (PBE) skulle se over HAVs planer, støttet de oppunder Lambda som konseptet, mot at tårnets grunnareal ble redusert med litt under 30 %. Dette innebar en endring av museets volum og karakter, mens den opprinnelige høyden ble bevart (HAV, 2011: 142;PBE, 2011:1). Med et helhetlig blikk, mente PBE at realiseringen av Munch-museet, sammen med Deichmanske Hovedbibliotek, ville styrke utviklingen av sentrum generelt og Bjørvika spesielt. Etaten konkluderte med at plasseringen av kulturbyggene i Bjørvika ville inngå i og gi gode rammer for en hensiktsmessig byutvikling i området (PBE, 2011:24). Men på grunn av omfanget av detaljreguleringen av området, ble saken oversendt

²¹ Den opprinnelige reguleringen av Bjørvika, tilsa at bygningene i Bjørvikas høyde skulle skråne nedover mot fjorden.

til Riksantikvaren til orientering, men Riksantikvaren fremmet innsigelser mot både HAV og PBEs forslag, på bakgrunn av museets plassering og forhold til Akerselvas utløp. Og advarte mot at hvis ikke størrelsen og/eller plasseringen ble endret, så ville Riksantikvaren stoppe prosjektet og utviklingen av området (PBE, 2011;HAV, 2011:29,142). Advarselen ble begrunnet med at Lambdas høyde og plassering symboliserte et visuelt skille mellom øst og vest i Bjørvika og anbefalte sammen med Byantikvaren (BYA), og at byggets høyde skulle redusere med to etasjer og mellom 15-20 meter i lengden (HAV, 2011:24). Byrådet inngikk en forliksavtale med Riksantikvaren, mot at Kongsbakkeallmenningen, et område sydøst for Lambda skulle utvides (Byrådet, 2011:2).

Den politiske behandlingen av detaljreguleringen resulterte at den nyetablerte motstandsgrupperingen mot Lambda og Bjørvika, fikk igjennom sitt forslag om å forkaste og stoppe Lambda konseptet, mot byrådspartiens 28 stemmer. FrP og SVs snuoperasjonen medførte at byrådet ble pålagt å utrede og presentere løsninger for et nytt museum på Tøyen og legge frem mulighetene for å lokalisere museet i de opprinnelige lokalene til Nasjonalgalleriet på Tullinløkka. OPAK og Metier, i samarbeid med Arkitektskap, Norconsult og Møreforskning, videre omtalt som OPAK/Metier, fikk oppdraget fra Oslo kommune ved Kulturbyggene i Bjørvika. Formålet med alternativutredningene var å presentere et beslutningsgrunnlag, med kostnadsoverslag og fremdriftsplan for mulighetene for lokalisering av museet på Tøyen og Tullinløkka-området (Bystyret, 2011). Det ble vedtatt at utredningene skulle foreligge senest 1.juli 2012, og inkludere et kostnadsoverslag og fremdriftsplan for de to alternativene.

6.1.2 Mulighetene på Tøyen

Utredningen av mulighetene for et nytt Munch-museum på Tøyen, skulle inneholde både en analyse av nytt museumsbygg og skissere utviklingsmuligheter for byfornyelse og byutvikling for Tøyen-området som helhet (Opak/Metier, 2012b: 4). Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) fikk ansvaret for å skissere utviklingsmuligheter på Tøyen, mens Kulturbyggene i Bjørvika (KIB) og Plan- og bygningsetaten (PBE) fikk oppdraget om se på alternativer løsninger og planforslag på selve museumstomten.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY), konkluderte i sin vurdering, med at Tøyen senter var et sted som trengte et løft og oppmuntret bystyret til å ta stilling til om det var ønskelig å ha en så stor samlet andel kommunale boliger på et sted. På Tøyen var det behov for å utvikle

mer attraktive uterom og kostnadene for å utvikle området. I henhold til EBYs anbefalinger ble denne utviklingen av Tøyen anslått å koste 186 millioner kroner, og ville bidra til å sikre bedre synergier mellom handel, kulturtilbud og boliger (EBY, 2012). OPAK/Metiers alternativutredning anbefalte å rive det eksisterende bygget på Tøyen og bygge nytt museum på eksisterende tomt, til en anslått prislapp på 1,7 milliarder kroner. Og antok at nytt museumsbygg, ville øke besøkstallet fra 120.000 til opp mot 220.000 besøkende i året (Opak/Metier, 2012b:2,66).

6.1.3 Mulighetene på Tullinløkka

I OPAK/METIERs vurdering av mulighetene i Nasjonalgalleriet ble Tullinløkka ansett å ha en sentral plassering i Oslo sentrum, med nærhet til hovedaksen Karl Johans gate. Lokalene ville inngå i en større kontekst av statlige kultur- og representasjonsbygg som Universitetet i Oslo, Historisk museum, Slottet og Nasjonalteateret. Og området hadde i følge alternativutredningen en nasjonal verdi og ville gi korte gangavstander til t-bane og andre attraksjoner som Astrup Fearnley museum og det nye Nasjonalmuseet på Vestbanen (Opak/Metier, 2012a:18). Og evalueringen anslo at besøkstallet ville ligge mellom 2-300.000 besøkende i året (Opak/Metier, 2012a:29).

Til forskjell fra Tøyen, ble Tullinløkkas nærhet til andre steder med mye folk antatt å øke antallet besøkende, sammenlignet med daværende situasjon på Tøyen²²(PWC, 2012:59). Men PwC påpekte noen utfordringer ved Tullinløkkaforslaget. For det første var noen byggetekniske utfordringer, med hensyn til utgravinger og for det andre hadde ikke Oslo kommune råderett over arealene, og staten stod som eier av lokalene. Både Universitetet i Oslo og Historisk museum hadde signalisert at de ønsket å benytte tomten for å videreutvikle sine virksomheter og det var nødvendig med en klar strategi slik at prosessen ikke kom inn i et galt spor (PWC, 2012:69).

6.1.4 Staten blir involvert i beslutningsprosessen

Ettersom lokaliseringsspørsmålet medførte at prosjektet hang seg opp, meddelte daværende kulturminister Hadia Tajik (Ap) våren 2013, at regjeringen stilte seg positive til å bidra med selve finansieringen av prosjektet. Men poengterte at den rød-grønne-regjeringen, ikke ønsket

²² 120.000 besøkende i året

å legge føringer for verken valg av plassering, konsept eller den videre utformingen av prosjektet. For at staten skulle ta stilling til et økonomisk bidrag stilte kulturministeren krav til at prosjektet var demokratisk forankret i Oslo kommune, for at staten skulle vurdere søknaden (Bjørnstad, 2013).

6.2 Samarbeidsavtalen

Da Kulturbyråd Bjercke (V) la frem vurderingene i 2012, ble mulighetene på Tøyen og Tullinløkka presentert, uten at det forelå konkrete konsepter til grunn. Kulturbyråden presenterte at Tøyen og Tullinløkka ville koste tilnærmet det samme som den anslåtte prislappen for Lambda på 1,7 milliarder (Opak/Metier, 2012b, Opak/Metier, 2012a). Og ga ingen klare hentydninger til hvilken lokalitet som var det mest optimal. Våren 2013 presenterte byrådet utredningene formelt i byrådssak 43/13, der de inkluderte Lambda som det eneste utformede konseptalternativet, til tross for at dette konseptet var forkastet i bystyret, da bystyret igjen skulle ta stilling til lokalitetsspørsmålet (Byrådet, 2013b).

Uten noe klart flertall for noen av lokaliseringalternativer, inngikk Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk venstrepartis bystyregruppe en avtale som er sammensatt av fire kategorier. Avtalen handlet om Munch-museets fremtid, Tøyenområdet, kommunale boliger og en «annet» kategori og forpliktet partiene til å sørge for at Lambda i Bjørvika ble vedtatt, og at alternativene på Tøyen og Tullinløkka ble forkastet under behandlingen av byrådssak 43/13, mot at Tøyen-området ble prioritert av Oslo kommune.

Museet skulle bygges på felt B5 i Bjørvika, i offentlig regi og eies av det offentlige. Museet skulle få et økonomisk handlingsrom til å gjøre nødvendig konservering og forberedelsene til flytte inn i nytt bygg. Byggingen av Lambda og flyttekostnadene skulle inkorporeres i økonomiplanen 2014-2018 og i forslaget til budsjett for 2014. Videre vektla avtalen at Tøyen var et område med store muligheter, men også betydelige utfordringer. Det var derfor ansett som nødvendig at flyttingen av museet skulle erstattes av tiltak som skulle gjøre Tøyen til et attraktivt og unikt byområde og som en del av avtalen skulle Tøyen inngå i et områdeprogram som fulgte en modell fra Groruddalssatsingen, der kommunen bidro med 25 millioner i en 5 årsperiode, og staten ble invitert til å delta med et tilsvarende beløp. En kategori i avtalen omhandlet kommunale boliger og forpliktet kommunen til å kjøpe 600 nye kommunale leiligheter spredt over hele byen innen 2017 og begrunnet dette med at Tøyen var et område

hadde en høy andel kommunale boliger sammenlignet med andre områder i byen. Videre ble det avtalt noen tiltak som verken berørte Tøyen, Munch eller en redusering av tettheten av kommunale boliger i indre Oslo øst, men som var rettet mot tiltak i Oslo kommune som helhet (Oslo Kommune, 2013a).

6.3 Videre betraktninger

Dette kapittelet har presentert den videre utviklingen av den politiske prosessen og et skifte i allianser som følge av kommunevalget i 2011. Det nye museet ble satt på vent, ettersom byrådet ble pålagt å innhente ny informasjon og etablere et bredere vurderingsgrunnlag, som skulle ligge til grunn for at bystyret igjen skulle ta stilling til museets plassering. Da bystyret skulle ta stilling til byrådssak 43/13, den 5.juni 2013, hadde Høyre, Venstre og SV lagt frem forslaget om å gå videre med Lambda som konsept for finanskomiteen. Og førte til at Lambda ble vedtatt mot Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Rødt og Miljøpartiets 27 stemmer. Flertallets støtte til flytteforslaget, innebar at byrådet så raskt som mulig skulle fremme et forslag til reguleringsplan for det nye museet på felt B5, noe et enstemmig bystyre stilte seg bak og kun Fremskrittspartiet hadde motsigelser mot de økonomiske rammene som samarbeidsavtalen tilsa og var i mot at Munch-museet skulle bygges i offentlig regi og eies av det offentlige (Bystyret, 2013). Den 26. juni 2014, litt over et år etter at samarbeidsavtalen ble signert og Lambda ble bekreftet som konsept, la byrådet frem forslaget om at Lambdaprosjektet skulle vedtas bygget. Prosjektet ble anslått å koste litt over 2,7 milliarder kroner inklusiv prisstigning og er antatt å stå ferdig i 2019 (Byrådet, 2014b). Samme dag fremmet byrådet den nye detaljreguleringen av Bjørvika, som ble vedtatt 12. november 2014 (Byrådet, 2014a).

7 Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika

I dette analysekapittelet skal jeg se nærmere på det endelige valget av Lambda som konsept, med utgangspunkt i de teoretiske grunnleggende antagelsene som det ble redegjort for i kapittel tre. Kapittelet er delt opp i tre delanalyser og formålet er å gi en fyldig beskrivelse og forklaringer på beslutningsatferden, for å forstå hvorfor Oslo Kommune skal realisere Lambda i Bjørvika.

7.1 Instrumentell beslutningslogikk

Den instrumentelle logikken retter blikket mot grad av organisasjonstenkning og hvor kontrollert deltakermønsteret var i den politiske prosessen. Dette innebærer et ideal om at byrådet, skal være den aktøren som kobler og kontrollerer innholdet i strømmene, for å gjøre det enklere å plassere ansvaret for beslutningene som tas. Et blick mot den instrumentelle logikken avdekker i hvilken grad byrådet var klar og tydelig i sin begrunnelse for hvorfor Oslo kommune skulle realisere prosjektet og retter blikket mot handlingsrommet i debatten. Og ser spesielt mot selve organiseringen beslutningsprosessen og prosjektet (X1), samt hvilken grad koblingen mellom problemer og løsninger var politisk kontrollert (X2).

7.1.1 Valg av Bjørvika som lokalitet

Det første spørsmålet som melder seg er i hvilke aktørgrupper som kontrollerte og influerte beslutningen om å flytte museet vekk fra Tøyen. Byrådet hadde en sentral posisjon i de innledende prosessene, de var initiativtaker, og hadde det overordnede ansvaret for organiseringen av prosjektet. Ser vi tilbake på løsningens opphav så var det nettopp byrådet, ved daværende Byrådsleder Erling Lae (H) som inngikk i samtale med den rød-grønne regjeringen og Kulturminister Trond Giske (Ap) i 2008, om å selge tilbake tomten på Vestbanen. Det var byrådet som igangsatte omlokiseringsprosessen basert på visjonene om å samle de store kulturinstitusjonene i Bjørvika, og inkluderte Munch-museet som et sentralt kort for å få kabalen til å gå opp.

”Selv om det er mindretall i et parlamentarisk system, så er det jo alltid de som sitter med makten som har den største kontrollen over hva det er mulig å tilby, hva det er

mulig å komme med av andre forslag, for å få til en eller annen løsning” (Andreas Halse (Ap))

Uten en konkret problemanalyse eller innspill fra Plan- og bygningsetaten eller kulturetaten i byrådssak 113/08, ble Bjørvika-forslaget møtt med en skepsis fra Arbeiderpartiet, som rettet kritikk mot omlokiseringsforslagets beslutningsgrunnlag.

«Hvis byrådet hadde ønsket å bli oppfattet som seriøs i sitt arbeid med disse sakene hadde de lagt fram beregninger og analyser som viste hvorfor det er teknisk, økonomisk, kulturelt og på andre måter mer fornuftig å legge Munchmuseet til Bjørvika framfor Tøyen» (Jensrud (Ap) i Bystyret, 2008:14)

Byrådspartiet Høyre, henviste på sin side at Holthe-prosjektets utredninger og tilsa at et nytt museum på Tøyen ville ha så store kostnader og driftskomplikasjoner som tilsa at det ville vært meningsløst ikke å lete etter et alternativ som ga mer og bedre tilgang til Munchs kunst for stadig flere (Bystyret, 2008). Dette tilsier at de innledende lokaliseringsprosessene var sterkt styrt av byrådet, og indikerer at den politiske ledelsen i Oslo kommune, kontrollerte koblingen mellom strømmene, ved å definere Bjørvikaområdet som et interessant område, ut i fra et byutviklingsperspektiv, samt av hensyn til kunsten og tilgjengelighet for publikum (Byrådet, 2008:2).

Det andre spørsmålet som melder seg er hvordan ansvaret for den videre utviklingen av prosessen var tiltenkt. Og også her hadde byrådet en sentral posisjon i utformingen av aktiviseringsmønsteret i beslutningsprosessen. Byrådet fremmet HAV Eiendom AS, som en samarbeids og forhandlingspartner.

«Med opsjonsavtalen med HAV Eiendom bestiller vi nå et forslag til konsept for utviklingen av tomtene der nye institusjonene er tenkt å ligge. Det skal skje i et faglig samarbeid der også Plan- og bygningsetaten vil bidra og en prosess som styres av partene i fellesskap, men hvor kommunen legger føringene og premissene» (Byrådsleder Erling Lae (H) i Bystyret, 2008:17)

HAV Eiendom ble av byrådet fremstilt som en aktør med egen autonomi som kunne bidra til å dekke avstanden mellom faktisk og ønsket tilstand for det nye museet, gjennom å kunne tilby museet en sentral plassering. Og hadde en egeninteresse som det ikke det var gitt at var sammenfallende med kommunens ønsker, til tross for at aksjeselskapet er 100 % kommunalt

eid. Denne tilskrivningen av HAVs autonomi, bidro til å legge tidspress på beslutningen om lokalitet og la føringer for den videre saksgangen.

7.1.2 Valg av Lambda som konsept

Omlokaliseringsvedtaket fra 2008, ga HAV en sentral rolle i gjennomføringen av konseptkonkurransen. HAV, som ansvarlig for den videre utviklingen av kulturinstitusjonene i Bjørvika, utnevnte juryen som kåret Lambda som vinner av konseptkonkurransen. Og juryens konklusjoner fikk støtte av byrådet under forhandlingen i 2009.

«Byrådet har ut fra en samlet vurdering anbefalt det konseptet som en enstemmig jury anbefalte og som har støtte fra samtlige faginstanser i Oslo på arkitektonisk, byplanfaglig og museumsfaglige grunnlag og som byantikvaren anbefaler»(Byrådsleder Erling Lae (H) i Bystyret, 2009:48).

Høyhuset Lambda, ble vedtatt og antatt å innfri byrådets visjoner om et tidsmessig og funksjonelt bygg for Munch-museet og Stenersenmuseet(Byrådet, 2009:2).

Juryen bestod av både HAV Eiendom, Kulturetaten og Plan- og bygningsetaten, som sammen med resten av juryen, kåret Lambda som det beste konseptet²³. Men juryens konklusjoner, introduserte også et spenningsfelt som berører selve konkretiseringen av prosjektet, ettersom motstridende begrunnelser lå til grunn for etatenes støtte. For mens kulturetaten, så det som essensielt at arealene ikke ble redusert, anbefalte PBE at lamellenes lengde skulle reduseres med 15 meter, slik at bygningen harmoniserte bedre med bybildet. Disse motstridende faglige innsigelsene bidro til å belyse konkurrerende problembeskrivelser som la føringer for den videre saksgangen, ettersom konseptkonkurransesvinneren Lambda ble gjenstand for faglig uenigheter.

Ettersom juryens kåring av Lambdaprosjektet på felt B5, medførte så store brudd med den opprinnelige reguleringen, fikk også Byantikvaren og Riksantikvaren en større rolle underveis i prosessen, som mente at Lambda, uansett plassering i Bjørvika, ville ha uheldige effekter for de historiske strukturene i Oslo. Og mente at: *”Bygningen representerer et så stort volum som vil fylle opp en av Oslos sentrale byviker på en heldig måte”* (Advansia, 2011: 18). For å bøte på utfordringene med plasseringen ytterst på Paulsenkaia og at bygningens volum var i

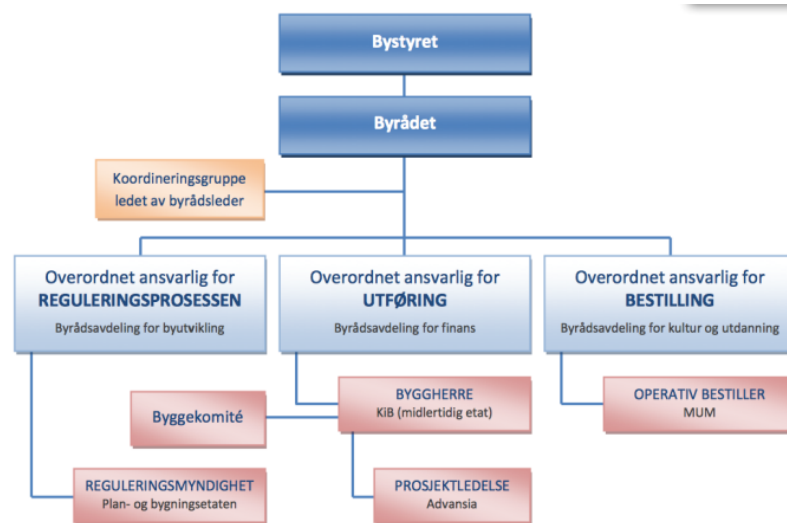
²³ Se vedlegg (9.3.1) for juryens medlemsliste

konflikt med de foreliggende strukturene i Oslo, inngikk byrådsleder Stian Berger Røsland og Riksantikvar Jørn Holme en forliksavtale i 2011. Avtalen innebar at Riksantikvaren frafalt alle innsigelser mot Munch-museet, mot at det ble fremmet en regulerings sak som sikret at Kongsbakkeallmenningen doblet sin bredde (Byrådet, 2011).

Skisseprosjektet for Lambda, ble lagt frem på vårparten i 2011, og presenterte en overordnet skissering av organiseringen av prosjektet og en anbefaling om at Oslo kommune skulle gå videre med Lambda-konseptet (Advansia, 2011:116).

«Lambda var et tilnærmet ferdig prosjekt, som vi mente at ville var et godt konsept for det nye Munch-museet» (Solberg(H), 2014)

Skissen, som ble utarbeidet av Advansia, poengterte at det politiske systemet i Oslo kommune skulle ha det overordnede ansvaret for reguleringsprosessen, selve gjennomføringen og for bestillingen av prosjektet, og identifiserte underliggende etater.



Figur 2. Organisasjonskart for Lambda-prosjektet (Advansia, 2011)

Det forelå dermed en klar tanke om Oslo kommunes posisjon og ansvarsfordeling til grunn for konseptet. Dette kan tenkes å ha bidratt til å øke politikernes forestillinger om konsekvenser, gjennom å etablere en klar forestilling om den videre organiseringen av prosessen og bidra til å eliminere usikkerhetsfaktorer, knyttet til ansvar og fremdriften til prosjektet.

7.1.3 Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika

De innledende forhandlingene viste at byrådet var en sentral initiativtaker for omlokiseringsforslaget og tilskrev HAV Eiendom AS en relativ stor autonomi, som igjen la føringer for den videre saksgangen. Motstridende faglige innsigelser og byrådets mindretall i bystyret bidro til å komplisere beslutningsprosessen og åpnet for at enighet om museets funksjon som et virkemiddel, ble en tilstrekkelig men ikke en nødvendig betingelse for at prosjektet skulle realiseres.

Fastlåsningen i 2011, indikerer en svekket støtte til byrådets konkretisering av prosjektet, og manglende evne til å få igjennom sine visjoner. For da spørsmålet om museets plassering i Bjørvika skulle vedtas, hadde utfallet av kommunevalget gitt en annen maktrelasjon i bystyret og dette resulterte i at den politiske behandlingen av prosjektet som helhet ble satt på vent. Et fellestrekk igjennom hele prosessen er at de to største partiene i bystyret, Arbeiderpartiet og Høyre, har holdt fast på sine foretrukne lokaliteter. Videre har det har vært de mindre partiene, som endret standpunkt og som har bidratt til en uklar beslutningsprosess. For etter kommunevalget i 2011, endret som kjent SV sin støtte fra Bjørvika til Tøyen, ut i fra byutviklingshensyn, og FrP, som gikk ut av byrådet, var ikke lenger tilhenger av de store kostandene knyttet til Bjørvika-alternativet.

«Det var 28 stemmer for Bjørvika, 27 stemmer for Tøyen og 4 stemmer som ville ha Nasjonalgalleriet, og der stod vi» (Solberg(H), 2014)

Og selv om samarbeidsavtalen mellom partiene på venstresiden, nyvalgte MDG og FrP på høyresiden, etablerte en bred motstand mot byrådets visjoner om å realisere Lambda i Bjørvika, var det knyttet stor usikkerhet rundt hvordan samarbeidet skulle ta form. Et fellestrekk som kom frem under intervjuene var at FrPs visjoner for museet var et sentralt konfliktpunkt, for både Arbeiderpartiet, SV og Høyre. Og det var i følge Halse, lite som tydet på bystyre ville klare å få til en ny avklaring før neste valg.

”Det var diverse åpninger, med de partiene som var tilhenger av Tøyen var avhengig av å få med FrP, og hvis hovedmål var å gjøre det så billig som mulig” (Halse(Ap), 2014)

Også for SV, ble samarbeidet med FrP, ansett som mer og mer problematisk ettersom forhandlingene utviklet seg.

”For meg, jo flere samtaler jeg, Libe og Carl hadde, jo mer blir det i hvert fall for meg, Libe får svare for seg selv²⁴. At det å gå inn i en politisk kompaniskap eller samarbeid med Carl I Hagen om kulturpolitikk, det er veldig risky business» (Borgen(Sv), 2014)

SVs forståelse av at det var krevende å inngå et samarbeide med FrP, ble også bekreftet av Høyre, som var i mindretall i bystyret for sine løsninger.

«Vi prøvde i mange omganger å få med FrP, gjennom mange budsjettforhandlinger, tilby dem ting som vi trodde de var opptatt av, politikk er ofte en hestehandel. Men det lyktes ikke». (Solberg(H), 2014)

Og selv om Høyre anså Tullinløkka som et bedre alternativ, enn Tøyen på grunn av besøkstall, fremstod det som mindre og mindre fruktbart å fortsette samarbeidet med den tidligere byrådssamarbeidspartneren, som fokuserte på å begrense kostnadene. Samtlige av respondentene ga uttrykk for at FrPs favorisering av Tullinløkka og ønsket om å begrense konseptets kostnadsramme, førte til en fastlåstsituasjonen der ingen av partiene evnet å forhandle frem en løsning.

Marianne Borgen (SV) ga under intervjuet, en presentasjon av hvordan hun tolket de ulike løsningsforslagene som lå på bordet ved årsskifte 2011/2012. Basert på at tidligere utredninger, hadde konkludert med at lokalene på Tullinløkka ikke egnet seg, så regnet SV med at nye utredninger kom til å konkludere med det samme og at Nasjonalgalleriet dermed ikke var en reell mulighet.

”Så vi tenkte, da får vi to utredninger og den ene kommer til å vise at det ikke er liv laga for Munch-museum der borte og da kan vi få et flertall for Munch-museum på Tøyen.” (Borgen(Sv), 2014)

Men da Byråd Hallstein Bjercke i 2012, presenterte de tre løsningsalternativene, ble Lambda presentert som et alternativ, til tross for at dette forslaget var forkastet. Eirik Lae Solberg begrunnet dette med at så lenge det ikke forelå et konkret alternativ for noe annet, så ville det være ulogisk ikke å fortsette å ha Lambda som konsept videre i vurderingene. *«Det var ikke flertall for noe, det var bare uenighet om hva vi ikke skulle gjøre, og det er en svakhet ved*

²⁴ «Meg» refererer til Marianne Borgen (SV), Libe refererer til gruppeleder i Arbeiderpartiet: Libe Rieber-Mohn og Carl referer til Carl i Hagen, gruppeleder for Fremskrittspartiet i bystyret.

demokratiet» (Solberg(H), 2014). Utredningene av de tre lokaliseringalternativene som ble vurdert, anslo en tilnærmet lik kostnadsramme for de tre lokalitetene. Forskjellen var at kun Lambda var et ferdig konseptforslag og ble antatt å ha et høyre besøkstall.

Selv om Oslo SV, vedtok på årsmøtet at bystyregruppen skulle arbeide for å få et nytt museum på Tøyen, kom det frem under intervjuene at Borgen selv, Halse (Ap) og Lae Solberg (H), opplevde at SV var mindre låst til Tøyen enn det Arbeiderpartiet var. Under konseptvedtaket i 2009, argumenterte og stemte partiet for at Lambdakonseptet var et riktig konsept for Munchs kunst, noe Arbeiderpartiet stemte i mot. Så ledes var Ap både mot Bjørvika, men også Lambda som konsept. Og dette kan ha bidratt til å gjøre det enklere for partiet å inngå i samtaler med byrådspartiene. Halse fra Arbeiderpartiet beskrev selv, situasjonen slik:

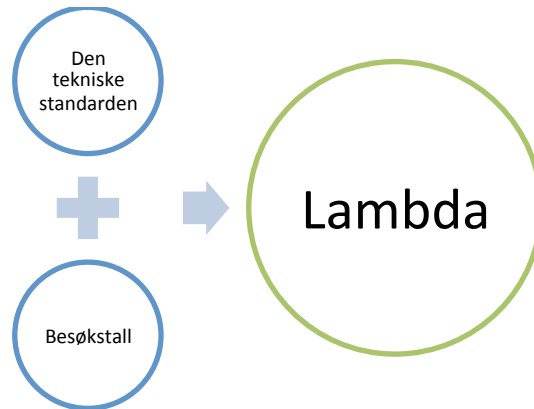
«Så er det ikke noe tvil om at det i SV har det vært en stor fløy som har vært tilhenger for både Bjørvika og Lambda, som gjorde det mye lettere for SV å inngå kompromisser, enn det var for Ap» (Halse(Ap), 2014)

Borgen bekreftet dette og utdypet under intervjuet at hun opplevde det slik at hennes mandat var å jobbe for et nytt museum, for å sikre ansvarlig forvaltning av arven etter Munch, og sikre at noe skjedde på Tøyen. Partiets fokus på utviklingen av Tøyen, ble også poengtert av Høyre som gjorde et poeng ut av SVs frykt for at en flytting av Museet ville bidra til å forsterke en negativ spiral for Tøyenområdet.

Med utgangspunkt i den hierarkiske forståelsen, kan det forventes at byrådet har klart definerte mål med å gi Munch-museet en ny lokalisering. Og under intervjuet med Finansbyråd Eirik Lae Solberg, ble det poengtert at Høyres utgangspunkt for debatten, som byrådsparti og som det største partiet i bystyret.

”Vi ønsket at det nye museet skulle være på den mest sentrale plassen i Oslo, slik at flest mulig mennesker hadde mulighet til å se kunsten, men også ha kort vei, enten det er turister eller andre Oslobeboere” (Solberg(H), 2014)

Byrådets kontroll i saken gir en utvidet problemforståelse, der de tekniske utfordringene ble koblet til besøkstall som ble heftet på Lambda som ønsket løsning.



Figur 3. Instrumentell kobling mellom problem og løsning

Selv om PwC i sine kvalitetssikringer av alternativutredningene, konkluderte med at Bjørvika-alternativets målsettinger om 500.000 besøkende var urealistisk, kom denne lokaliseringen bedre ut enn de to andre lokalitetene når det angikk besøkstall (59). Og medførte at argumentet om å sikre at flest mulig mennesker fikk oppleve kunsten, var bærende i byrådets argumentasjon i Munch-museet debatten, etter at Lambdakonseptet ble presentert og vedtatt i bystyret i 2009.

7.1.4 Logikkens forklaringskraft

Den instrumentelle logikken forklarer mye av de store brikkene som preget beslutningen om å realisere Lambda. Den hierarkiske varianten bidrar til å belyse hvordan byrådet holdt fast ved at Lambda i Bjørvika, var den foretrukne løsningen på de tekniske utfordringene som Oslo kommunes politikere stod overfor. Og selv om Lambda var forkastet i bystyret, så beholdt byrådet dette som et alternativ og begrunnet denne prioriteringen med mangel på andre alternativer. Og ble koblet til byrådets prioritering av hensynet til besøkstall var ledende i argumentasjonen som ble ført og bidro til å konkretisere prosjektet og bidro til å forstå prosjektet i lys av kommunens formidlingsansvar. Det var ikke utviklet en klar organisasjonsutforming for noen andre alternativer og Lambda-prosjektet men sin klarere organisasjonstenkning identifiserte Oslo kommunes underliggende etaters ansvarsområder i gjennomføringen av prosjektet, og bidro til å legitimere dette valget.

Forhandlingsvarianten på sin side, bidrar til å belyse de faglige motstridende hensynene som preget politikernes standpunkt og kaster lys over hvorfor nettopp hvorfor det var SV som gikk inn i forhandlingene og fikk igjennom et områdeløft for Tøyen. Partiets villighet til å inngå i en hestehandel med byrådspartiene, gjorde det mulig for partiet, både å sikre et nytt museum,

men også få til en utvikling på Tøyen. At SV, ikke hadde ytret den samme motstanden mot Lambda som konsept, gjorde at partiet var mer tilbøyelige til å støtte oppunder realiseringen av Lambda som konsept. Og trekkene ved den politiske prosessen kan oppsummeres i tabellen under.

Den hierarkiske varianten		Forhandlingsvarianten	
Innledende lokaliseringprosesser var sterkt styrt av byrådet($X1 \rightarrow Y2$)	→		
Byrådets presentasjon av HAV drev og la føringer for den videre prosessen ($X1 \rightarrow Y1$)	→		
HAV, på vegne av Oslo kommune satte sammen juryen ($X1 \rightarrow Y2$)	→	Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika	←
Byrådet unngikk å endre på Lambda som konsept($X1 \rightarrow Y1$)	→	($Y1, Y2$)	←
Det ble etablert en organisasjonsforståelse for Lambdakonseptet ($X2 \rightarrow Y2$)	→		←
Byrådets målsettinger og favoriseringen av Bjørvika, preget konkretiseringen av prosjektet ($X1 \rightarrow Y2$)	→		
Byrådet forkastet ikke Lambda ($X2 \rightarrow Y2$)	→		
			Motstridende faglige begrunnelser for etatenes støtte til Lambda ($X1 \rightarrow Y2$)
			Byrådets mindretall, gjorde konkretiseringsprosessen ustabil ($X2 \rightarrow Y2$)
			Opposisjonens beslutningsadgang var avhengig av forhandlingsevne ($X2 \rightarrow Y1$)

Tabell 9. Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft

7.2 Institusjonell beslutningslogikk

Den institusjonelle logikken bidrar til å forklare konfliktene som oppstod ut i fra politikernes forestillinger om museets rolle som kulturinstitusjon og bidrar til å belyse i hvilken grad uformelle normer og verdier preget beslutningsprosessen. Ved å se nærmere på grad av konkurrerende forestillinger og press fra omgivelsene, kaster det institusjonelle perspektivet lys over politikernes prioriteringer, basert på argumenter om hvordan og hvor museet *bør* og *skal* være i fremtiden. Og bidrar til å forklare motstanden eller ønsket om å endre på lokalisering og konsept for Munch-museet. Og antar at den politiske prosessen i varierende grad kan være preget av tradisjonelle (X3), eller nye (moderne) (X4) problembeskrivelser som preget koblingen mellom problemer og løsninger.

7.2.1 Valg av Bjørvika som lokalitet

En problematisering av den tekniske tilstanden i lokalene på Tøyen var avhengig av en politisk prioritering. Det institusjonelle perspektivet antar at endringer initieres for å sikre

overlevelse og legger til grunn at hvis ingen opplever noe som truet eller som problematisk, vil ikke avstanden mellom ønsket og virkelig tilstand bli ansett som stor nok til å drive frem en handling. Som nevnt flere ganger tidligere, var det enigheten om at det var et behov for et nytt bygg og det var en delt forestilling om at kunsten var truet. Under intervjuet med Marianne Borgen ble det poengtert at de hadde mottatt en rekke signaler og krav fra de ansatte på Munch-museet, om at noe måtte gjøres. Dette tilsier at politikernes i bystyre delte en oppfatning om at det var riktig og viktig å styrke og bevare museets posisjon, og indikerer en stabilitet i politikernes forståelse av kommunens rolle som forvalter av Munchs kunst. Men tidsaspektet og konfliktnivået i beslutningsprosessen tilsier at de tekniske forholdene alene, var ikke nok for å drive frem en politisk handling.

For SV var et sentralt argument at flere av kulturinstitusjonene skulle ligge på østkanten, og under intervjuet med Borgen kom det frem at det var noen likhetstrekk mellom kampen som tidligere hadde vært om å flytte Operaen til Bjørvika og debatten om Munch-museets plassering, med tanke på at kulturinstitusjonene ble brukt som en motor for å utvikle østkanten og gjøre den mer attraktiv. Videre i lokaliseringsprosessen ble aldri Bjørvika som lokalitet for det nye museet, formelt utredet som en del av beslutningsgrunnlaget, heller ble omlokaliseringen sett i lys av den totale utviklingen av den nye Fjordbyen og visjonene for den nye bydelen i Oslo. Ved at Munch-museet ble slått sammen med Stenersensamlingen i Bjørvika, var det mulig å etablere en sterkere profil for Munchs kunst (Byrådet, 2008). Og det ble ansett som logisk at disse to kunstinstitusjonene som forvaltet en stor andel av Munchs kunst, var i nærheten av hverandre, inngikk i en kulturklynge sammen med Operaen og det planlagte nye Deichmanske Hovedbibliotek.

Ettersom Byrådets målsetting om å øke besøkende til museet, kan ha bidratt til å konkretisere prosjektet, så ble forvaltningen av kunsten sterkt koblet til formidlingen av kunsten. Dette kan igjen ha bidratt til at den tekniske tilstanden på Tøyen, virket bekræftende på byrådets argumenter om at lokaliseringen på Tøyen, ikke ga de mest optimale forholdene. På bakgrunn av denne koblingen kan det ha blitt ansett av flertallet i Bystyret som akseptabelt at byrådet så etter nye lokaliteter og inngikk i uformelle samtaler med Kulturministrer Giske (Ap).

7.2.2 Valg av Lambda som konsept

Juryen som kåret Lambda, bestod av en bred sammensetting av arkitekter og kulturprofiler og ble ansett som legitim av flertallet i bystyret, ettersom medlemmene hadde ulik kompetanse

og med ulike grad av interesse i spørsmålet om Munch-museet. Totalt, bestod juryen av fem medlemmer med arkitekturfaglig kompetanse, hvor en representerte Plan- og bygningsetaten. Videre var det tre med tilknytning til kulturinstitusjoner, der direktøren for Nasjonalgalleriet var den eneste med museumstilknytning. Det var et konsulentfirma representert, mens de resterende medlemmene var tilknyttet kommunens underleggende etater og foretak, henholdsvis kulturetaten og HAV Eiendom og Oslo Havn KF²⁵.

Avstanden mellom fagkompetanse og politikk ble poengtert og fremhevet av Høyre som medlem av byrådet, som frarådet Oslo bystyre å opptre som «smakspoliti» i forhold til arkitektur. Og dette var et argument som fikk støtte fra SV, som anerkjente juryens kompetanse og som poengterte at også fagetater i kommunen støttet Lambda som konsept (Bystyret, 2009). Denne etablerte avstanden mellom politikk og fag, ble ansett som å styrke beslutningsgrunnlaget og bidro til å legitimere valget av Lambda som konsept.

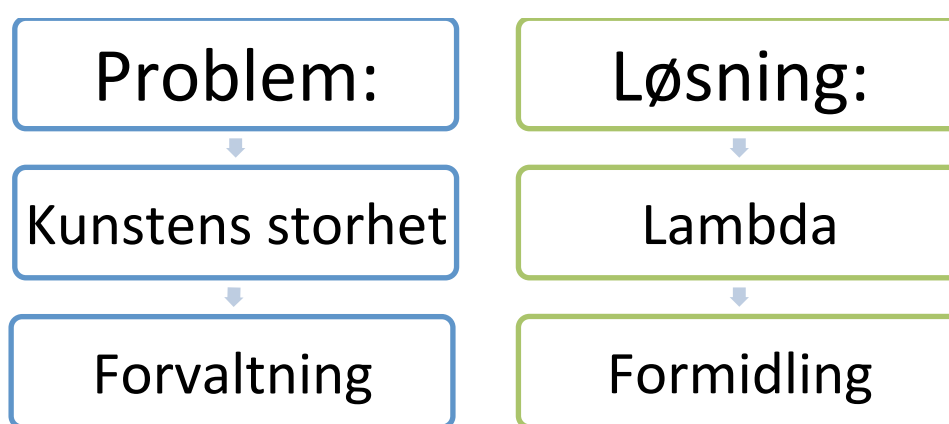
7.2.3 Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika

Både beslutningen om å flytte museet og valget av Lambda indikerer enkelte brudd på stien, og kan forstås som en utfordring av de rådende verdiene som har preget forståelsen av museets rolle i bybildet, som i sin tid, legitimerte den opprinnelige plassering på Tøyen. Både omlokaliseringen vekk fra Tøyen og høyhuset Lambda, indikerer brudd på de rådende forestillinger om både hvor og hvordan museet skal fremstå. For mens Munch-museet på Tøyen, hadde en relativ unik profil i boligområdet på Tøyen, representerte høyhuset Lambda en samlokalisering av de store kulturinstitusjonene i Oslo og skulle bli en sentral brikke i en etablert kulturakse langs vannkanten. Opphavet til konfliktene som oppstod i lokaliseringsdebatten, kan dermed forstås som et uttrykk for konkurrerende forestillinger om museets rolle i bybildet som igjen resulterte i brudd på den tradisjonelle forestillingen om museets rolle i bybildet. Rødt var det eneste partiet som poengterte viktigheten av å ha kulturtilbudet der folk bor, og partiets standpunkt kan forstås som et uttrykk for stivhengighet og ønsket om å bevare status quo (Bystyret, 2008).

Gjennomgangen viser at selv om samtlige partier fremmet et ønske om å prioritere museets fremtid ut i fra kunstens storhet, ved å sette av midler til å gi museet en ny bygning, så indikerer fastlåsing av beslutningsprosessen i 2011, at kunsthensynet ikke var nok til å

²⁵ Se vedlegg 9.3.2.

drive prosjektet videre. Og etter hvert som saken utviklet seg, fikk byutviklingshensyn og byrådets fokus på besøkstall, en stadig større plass i argumentasjonen for å legitimere realiseringen av prosjektet. Byrådets visjoner om å nå ut til et bredere publikum og nye brukergrupper, var ledende i argumentasjonen til Bjørvika tilhengerne. Og synliggjorde antagelser om at en konsentrasjon av de ulike kulturinstitusjoner i Bjørvika, ville virke forsterkende på hverandres besøkstall, og bidra til å gjøre den nye Fjordbyen, til en levende bydel. Museets plassering på Tøyen, ville ikke i like stor grad øke besøkstallet, som en plassering i Bjørvika ville åpne for og dette argumentet ble bekreftet da alternativene ble utredet i 2012.



Figur 4. Institusjonell kobling mellom problem og løsning

Avslutningsvis vil den endelige beslutningen om at prosjektet skal bygges i offentlig regi, virke som en indikator på at Oslo kommune bevarer sin posisjon som forvalter av Munchs kunst. Denne politiske bekreftelsen og prioriteringen kan forstås som en form for stiavhengighet, som legitimerer beslutningsprosessens relevans i Oslo politikken. Ved å virke bekreftende på Oslo kommunes ansvarsoppgaver i henhold til forvaltning og formidling av Edvard Munchs kunst og bekreftet at saken var offentlig anliggende og noe politikerne i Oslo kommune skulle fortsette ha ansvar for, som kun Fremskrittspartiet uttrykket motstand mot.

7.2.4 Logikkens forklaringskraft

Det institusjonelle perspektivet, som forstår valg ut i fra indre egenskaper i prosessen forklarer i liten grad selve utfallet av beslutningsprosessen, utover den tekniske standardens synlighet i politikernes argumentasjon og fokuset på å sikre en god forvaltning av kunsten, som en indikasjon på en forståelse av kunsten som truet og politisk prioritering. Stiavhengigheten kommer tydeligst frem i beslutningen om at prosjektet skulle bygges og eies

i offentlig regi, og kan bidra til å forstå motstanden som oppstod blant Tøyentilhengerne som forstod museet som en offentlig gode som skulle spres i bybildet. Og dermed virket bekreftende på politikernes rolleforståelse, og resulterte i at den rådende forestilling om viktigheten av å spre kulturinstitusjonene ble erstattet av antagelser om positive effekter ved å samle de store offentlige kulturinstitusjonene i Fjordbyen.

De ytre drivkreftene som formet beslutningsprosessen, berører i all hovedsak selve koblingen mellom Munch-museet og de andre de store kulturinstitusjonene. Der antagelser om positive effekter blir brukt av tilhengerne av Lambda i Bjørvika som en viktig brikke for å legitimere samlokaliseringen og omlokaliseringen av Munch-museet, ut i fra kunst og byutviklingshensyn, uten at potensielle økonomiske positive effekter trekkes inn i argumentasjonen.

Indre drivkrefter		Ytre drivkrefter	
Munch-museets tekniske standard var avhengig av politisk prioritering (X3→Y2)	→		
De tekniske forholdene på Tøyen, bidro til å legitimere uformelle samtaler (X4→Y1)	→		
Byrådets ønske om kortere avstand mellom Munch-museet og Stenersensamlingen (X4 →Y2)	→	Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika	← Etableringen av fjordbyen (X4→Y2)
Juryens sammensetting og kompetanse, ble ansett som legitim av flertallet i bystyret (X3→Y1)	→	(Y1, Y2)	← Byrådets ønske om kortere avstand mellom de store kulturinstitusjonene (X4 →Y2)
Omlokaliseringsforslaget evnet å utfordre den dominerende forestillingen om museets rolle i bybildet (X4→Y2)	→		← Visjonene om en kulturklynge fikk feste i bystyret (X4→(Y2)
Lambdaprosjektet skal bygges og eies i offentlig regi (X3→Y2)	→		
	→		

Tabell 10. Det institusjonelle perspektivets forklaringskraft

7.3 Tilfeldig beslutningslogikk

Utgangspunktet for å forstå beslutninger som mer eller mindre tilfeldige, bygger på en antagelse om at offentlige saker, kan være gjenstand for ulike fortolkninger og at løsninger kan søke etter problemer for å bli realisert. Med dette i mente kan offentlige beslutningsprosesser, i varierende grad preges av symbolske forhold og tilfeldigheter og er et resultat av at politikere er beslutningstakere på deltid, med begrenset informasjon om sakene som behandles. Argumentene som føres blir dermed ofte vage og resultere i at det oppstår

forvirring om hvordan saken skal eller kan forstås. En beslutning som er preget av tilfeldighet, kjennetegnes med beslutninger tas på bakgrunn av tidspress, fremfor rasjonell kalkulasjon. Og kan preges av konkurrerende problembeskrivelser (X5) eller tvetydighet (X6) som kobler problemer og løsninger, og antar at løsninger kan søke etter problemer.

7.3.1 Valg av Bjørvika som lokalitet

Løsningene som ble lagt frem til politiske behandling er tiltak som ideelt skal være svar på problemet eller behovet som ønskes løst. Det forelå som kjent ingen problemanalyse til grunn som knyttet selve Tøyen som lokalitet til problemet og som da begrunnet omlokaliseringen som utløste debatten i 2008. Det var den bygningsmessige tilstanden som sådan, som ble ansett som problematisk og som bystyret delte forståelse av at måtte håndteres. Det at byrådet ikke gikk videre med Holterapportens utredningene på Tøyen, indikerer at byrådet forstod flertallets ønske om å utrede Tøyen og rapportens konklusjoner, som en gal prioritering og søkte derfor etter nye alternativer.

Da avtalen mellom byrådet og Kulturminister Trond Giske (Ap) i 2008, og opsjonsavtalen med HAV-Eiendom ble inngått, ble det introdusert tidsfrister som kan ha etablert en følelse av tidspress i bystyret, med tanke på gjennomføringen av den påfølgende konseptkonkurransen. Motstandernes opplevelse av tidspress og prosessen, resulterte i at sakens innhold i liten grad ble vektlagt utover hensynet til ønsket om utviklingen av Tøyen, da kritikken ble rettet mot byrådets forslag om å flytte museet til Bjørvika i 2008. Tilhengerne på sin side, hadde en sterkere kobling mellom kunst og byutviklingshensyn, uten at dette ble bekreftet av evalueringer eller andre vurderinger som konkluderte med potensielle gevinster ved å flytte akkurat Munch-museet til Bjørvika, ved daværende tidspunkt.

Seigheten i lokaliseringsprosessen og de store partienes standpunkt i lokaliseringsspørsmålet, indikerer der i mot at det lå stor politisk prestisje i valg av plassering for det nye museet. Konfliktene kan tolkes som en form for politisk eierskap til museet, som igjen har gitt utfordringene med å konkretisere prosjektet i Oslo bystyre, ut i fra lokaliseringshensyn. For Arbeiderpartiet handlet lokaliseringsdebatten i stor grad om partienes identitet. *«Det er ingen tvil om at dette handler om identitet og hva slags følelse man har for hvor ting skal skje i byen, hvem du ønsker å indentifisere deg med»* (Halse(Ap), 2014). Og presiserte at selv om det var variasjoner innad i eget parti om hvor viktig denne saken var, så har museets tilknytning til indre øst, vært viktig for ønsket om å beholde museet på Tøyen. Og sakens

sentrale posisjon i Oslopolitikken, ble uthevet under intervjuet med Borgen (SV), som omtalte museumsdebatten som en «het potet». Mens Solberg (H) på sin side presiserte under intervjuet at tomten i Bjørvika var den beste tomten Oslopolitikkerne kunne tilby og som var Munch verdig, uten å utheve en form for preferanse til Bjørvika som sådan.

7.3.2 Valg av Lambda som konsept

Rammene for konseptkonkurransen, poengterte at byggehøyden skulle trappes ned mot fjorden i henhold til den gjellende reguleringsplanen for området, men la ingen andre konkrete restriksjoner om utformingen av konseptet, utover en avgrensing av områdene som kunne inngå i konkurransebesvarelsene (se vedlegg 9.3.2.). Og fokuset i konkurranseprogrammet var rettet mot å frembringe løsninger, som skulle sikre at Oslo kommune forvaltet og formidlet Munchs kunst på den mest optimale måten.

Da juryen skulle bedømme bidragene var det kun Lambda, som i følge juryen, utpekte seg som et konsept som ville bidra til å innfri kommunens målsettinger, noe som gjenspeilet seg i etatenes vurderinger. Til tross for at Lambda brøt med den gjellende reguleringen og at Munch-museets ansatte ikke var invitert som medlem av juryen, så ble Lambda fremstilt som en god løsning. Lambda som konseptløsningen kan dermed ha hatt «stor kraft», da bystyret skulle velge et passende konsept i lys av å være det eneste reelle alternativet.

7.3.3 Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika

De overordnede trekkene i beslutningsprosessen er at eksterne enkeltpersoner i liten grad ble synliggjort under forhandlingene eller under intervjuene. Det var heller *kraften* i Bjørvika, Lambda-løsningen, den politiske prestisjen i saken og byrådets favorisering av Bjørvika-alternativet som ble fremhevet. Borgen (SV) poengterte under intervjuet, at det hun opplevde som saklige muligheter til kompromisser, som hun anså som vanlige grep i politikken ikke var mulig. Og ytret at byrådspartiene var «kjempe sære» etter at prosjektet ble satt på vent i 2012. Da Borgen (SV) så tilbake på kulturbyrådets presentasjon av de tre lokaliseringalternativene i 2012, var det to ting hun bemerket seg. For det første presenterte Bjercke at de tre alternativene ville koste bort i mot det samme, og det i seg selv anså Borgen som mistenksomt. For det andre var det mest oppsiktsvekkende, at Nasjonalgalleriet i det hele tatt ble ansett som en mulighet. SV hadde ikke forutsett at Fremskrittspartiets forslag om Nasjonalgalleriet skulle bli vurdert i utgangspunktet, og hadde antatt at staten ønsket å bruke

lokalene til annen egen virksomhet, etter at Nasjonalgalleriet flyttet til Vestbanen og anså dermed ikke at Tullinløkka ikke var en reell mulighet.

Den politiske prestisjen som preget saken, ble også fremhevet av Høyre under intervjuet, da Solberg ga sin fortolkning av saken, og mente at Arbeiderpartiet favoriserte Tøyen, på bakgrunn av en sterk tilknytning til selve Tøyen som lokalitet.

«Så var nok ikke SV så låst til Tøyen som Oslo Arbeiderparti var. Jeg tror at Tøyen fremstår som et viktig område for Oslo Arbeiderparti. Og jeg tror det ble veldig symboltungt for Arbeiderpartiet. Det har vært lange tradisjoner i Oslos nest største parti» (Solberg(H), 2014)

Dette var en tilhørighet som også ble bekreftet av under intervjuet med Halse (Ap). Borgen poengterte at det også var press fra både Arbeiderpartiet og SVs egne Stortingsrepresentanter, og at det underveis i prosessen ble klarere og klarere for henne at *«jo lengre unna de bodde fra Sinsenkrysset, jo vanskeligere var det for folk å forstå denne voldsomme følelsesladede konflikten.* Hun fikk signaler om at folk utenfor bygrensen kunne ha forståelse av om debatten omhandlet den arkitektoniske utformingen, men ikke om museet skulle flyttes to kilometer og dermed forbli på Oslo Øst. Således var stemningen blant sine egne partifeller og folket av relevans, men også begrenset med tanke på engasjementet utover bygrensen.

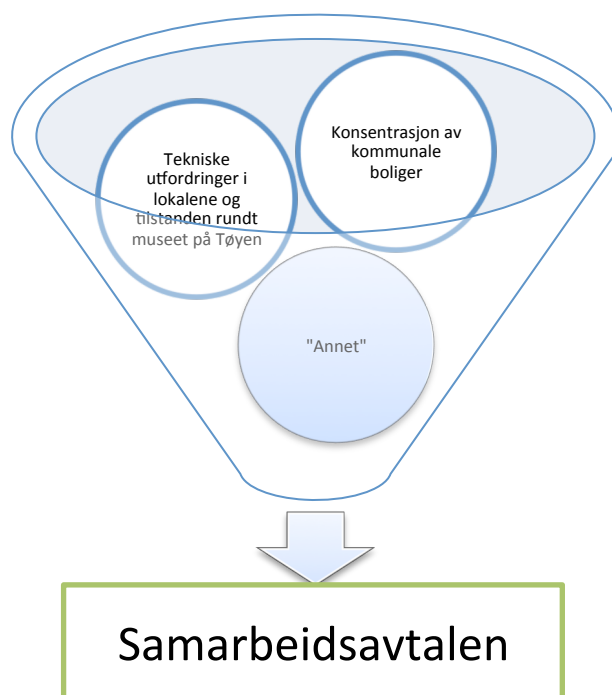
For Borgen, fikk debattens tidsaspekt en sentral plass da hun på vegne av SV skulle legitimere snuoperasjonen i 2013 og støtten til Lambda. Byrådspartiene hadde i følge Borgen signalisert at de var villig til å vente til neste stortingsvalg, i håp om å få et skifte i regjeringen ved stortingsvalget samme år, og SV fryktet at de var villig til å vente helt til neste kommunevalg i håp om å få etablert et flertall for Bjørvika-alternativet.

«Jeg husker at vi hadde samtaler om vi bare skulle kaste inn kortene og nød-rehabiliterer Tøyen, sørge for at det ikke lekker og bare konstanter at vår generasjon ikke greide dette. Det var en mulighet. Det hadde kostet noe det og. Og det hadde blitt mindre kapasitet, mindre besøkende, mindre mulighet til å stille ut og konservering av maleriene. Det var et alternativ, men et innmari trist alternativ». (Borgen(Sv), 2014)

Og kommenterte at ettersom samtalen utviklet seg ble det tydeligere og tydeligere for Høyre at Arbeiderpartiet ikke var villig til å akseptere Lambda som konsept og dermed dens

plassering i Bjørvika og at det rådet en frykt i bystyret om at saken skulle utvikle seg til en politisk parodi.

Samarbeidsavtalen, som ble inngått mellom SV og de tre byrådspartiene ga et flertall for å gå tilbake til Lambda som løsning på konsept og Bjørvika som lokalitet. Kan fremstilles som en «trakt», der elementene som settes sammen og utgjør en løsningspakken blir koblet sammen, og utvider problemforståelsen som ligger til grunn og legitimerer samarbeidsavtalens legitimitet, for partene.



Figur 5. Tilfeldig (løs) kobling mellom problem og løsning

De ulike aspektene i avtalen, der Munch-museets fremtid kun er et element, indikerer at løsningen består av en kobling mellom den tekniske problemforståelsen, som drev prosessen fremover i de tidlige beslutningsprosessene, og den mangfoldige problemforståelsen, som lå til grunn for samarbeidsavtalen og valget av Lambda som løsning.

7.3.4 Logikkens forklaringskraft

Tilfeldighetslogikken bidrar til å kunne vurdere i hvilken grad beslutninger fattes på bakgrunn av vage formuleringer og løse koblinger. I utgangspunktet forklarer denne logikken best introduksjonen av Bjørvika som lokalitet i 2008. Flertallet i bystyret i 2005, anså ikke Tøyen som et problem i seg selv, og besluttet å utrede mulighetene for et nytt museum på Tøyen.

Men, denne utredningen ble oversett av Byrådet og ikke tatt videre til politisk behandling. Ignoreringen av beslutningen om å realisere det nye museet på Tøyen, ble begrunnet med hensynet til de antatte kostnadene og byggeprosjektets kompleksitet, uten at det forelå noe konkret ny dokumentasjon utover Holterapporten, som bystyret var informert om da Byrådet introduserte Bjørvika-alternativet og inngikk avtalen med Kulturministeren i 2008.

I henhold til konkurranseprogrammet og den gjellende reguleringen av Bjørvika-området, skulle konseptbidragene reduseres ned mot vannkanten, og dette var et hensyn som Lambda-konseptet ikke ivaretok, med sin høyde og plassering i vannkanten. Der i mot kan mangelen på det juryen anså som andre reelle konseptløsninger ha bidratt til å styrke Lambda som løsning sin posisjon og kan ha resultert i at bygningen som sådan ble et mektig symbol på politisk gjennomslagskraft og markering av motstand. Når så prosjektet ble satt på vent etter forhandlingen i 2011, startet søket etter løsninger på nytt. Beslutningen om å forkaste Lambda-konseptet ble oversett og fortsatte å være et løsningsalternativ, noe som igjen gjorde Bjørvika som lokalitet til et valgalternativ og var langt mer utviklet enn de andre lokalitetene. Så da alternativ-utredningene konkluderte med tilsvarende like summer for et nytt museum på henholdsvis Tøyen, Tullinløkka og i Bjørvika, var kun Lambda et ferdig produkt, som «bare» trengte politikernes støtte for å bli iverksatt og dermed kan ha fremstått som en mer tilgjengelig løsning.

At Lambda var et tilnærmet ferdig produkt, kan ha bidratt til SVs velvillighet til å støtte oppunder løsningen, mot at partiet fikk gjennomslag for sine kjernesaker. Samarbeidsavtalen åpnet for at partigruppen i bystyret, fremhevet de symbolske aspektene i søken etter å overskygge det faktum at partigruppen, brøt med sitt mandat fra eget parti, ved å få igjennom endringer av Tøyen-området. Og under fremheves trekk ved tilfeldighetslogikkens forklaringskraft.

<u>Søppelspann-metaforen</u>				<u>Entreprenør-metaforen</u>
Bjørvikas lokalisering, ble aldri formelt utredet($X5 \rightarrow Y2$)	→			
Opsjonsavtalen med HAV tilførte tidspress og la føringer for valget av Bjørvika ($X5 \rightarrow Y1$)	→			
Mange hensyn, ga vage og diffuse formuleringer ($X6 \rightarrow Y2$)	→	Beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika	←	Politisk prestisje ($X5 \rightarrow Y1$)
Munch-museet var en «het potet» i Oslo politikken ($X6 \rightarrow Y2, Y2$)	→		←	Byrådets villighet til å vente ($X5 \rightarrow Y1$)
Juryen fikk tildelt en stor vurderingsfrihet ($X5 \rightarrow Y2$)	→	($Y1, Y2$)	←	Utfordringer med å koble problemer til løsninger ($X6 \rightarrow Y1$)
Lambda var i strid med konkurransegrunnlaget og den gjellende reguleringen av Bjørvika ($X5 \rightarrow Y2$)	→			
Lambdakonseptet var en tilgjengelig løsning ($X5 \rightarrow Y2$)	→			

Tabell 11. Tilfeldighetsmetaforenes forklaringskraft

7.4 Treffsikkerheten til variablene

Oppgaven har tatt utgangspunkt i at det må foreligge et flertall for valget av lokalisering og konsept, og antar at beslutningsprosessen tilpasses og formes ettersom saken tilskrives innhold. Med utgangspunkt i det analytiske rammeverket, presenterte jeg noen hypoteser om hvordan beslutningsprosessen som helhet fant sted, og som bidrar til avslutningsvis å forstå hvorfor Oslo kommune skal realisere et nytt Munch-museum, ut i fra idealer om rasjonalitet, som et uttrykk for rådende normer og verdier og som symbol-politikk.

Det instrumentelle perspektivet, la idealer forbundet med den parlamentariske styringskjeden til grunn, for å forstå beslutningsprosessen og så spesielt på den formelle beslutningsstrukturen og grad av politisk kontroll. Gjennomgangen av beslutningsprosessen har vist at den formelle strukturen i beslutningsprosessen, er en viktig nøkkel for å forstå både utviklingen og utfallet i prosessen. Og belyser den politiske ledelsen i Oslo kommunes sentrale posisjon i lokaliseringen av prosjektet og dermed overgangen fra det konseptuelle til det konkrete. Det at jeg avdekket at både byrådet og de største partiene i bystyret har vært sentral for å forstå den politiske kontrollen i beslutningsprosessen, er ikke overraskende. Både ut i fra oppgavens avgrensning og det faktum at det er politikerne som til syvende og sist skal vedta å realisere slike store byggeprosjekter. Det som der i mot er mer interessant er å forstå *hvorfor* beslutningsprosessen var preget av sterk politisk kontroll og det er nettopp denne koblingen mellom hvilke idealer som ligger til grunn, som belyses ved å koble det

instrumentelle perspektivet og de to andre perspektivene. Og utgjør viktige bidrag for å forstå forholdene beslutningstakerne opererte innenfor og hva de faktisk vedtok. Det er imidlertid vanskeligere å legge teoretiske kriterier til grunn for institusjonell og tilfeldighetstilnærmingen. Ved å rette blikket mot hva som anses som legitim handling, er disse perspektivene mer opptatt av hvordan rådende forestillinger virker bekreftende på valg som tas og konteksten rundt beslutningsprosessen, og lar seg vanskeligere begrunne ut i fra teoretiske kriterier. I neste og siste kapittel blir det gitt en oppsummering av oppgavens funn og en beskrivelse av komplekse trekk ved den politiske prosessen i Oslo kommune.

8 Konklusjon

I denne oppgaven har jeg sett nærmere på den politiske prosessen som lå til grunn for beslutningen om velge Bjørvika som lokalitet og valget av Lambda som konsept. Konklusjonskapittelet beskriver nærmere betydningen av oppgavens to avhengige variabler: beslutningsadgang og definering, før jeg summerer opp de ulike beslutningslogikkens forklaringskraft for å forstå utviklingen i beslutningsprosessen og utfallet. Jeg runder av oppgaven med av med en utheving av beslutningsprosessens komplekse trekk. Dette er et bidrag til å forstå koblingen mellom hensyn og prosess som lå til grunn for beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika.

8.1 Betydningen av beslutningsadgang

Betydningen av beslutningsadgang, viser til aktiviseringsprosessen og har vært en sentral brikke for å forstå det endelige resultatet. Den viser til hvem som hadde innflytelse til å påvirke beslutningene som ble tatt. Sakens kompleksitet indikerer at et spekter av aktører kan ha bidratt til å påvirke utfallet i beslutningsprosessens. Oppgavens avgrensning, og fokuset på den politiske håndteringen av beslutningsprosessen kan dermed ha ekskludert og oversett sentrale bidragsytere som i ulik grad har preget beslutningsprosessen. Dette medfører at faglig ekspertise og andre interessenter, ble satt i andre rekke, når jeg studerte utviklingen i saksgangen og vurderinger om i hvilken grad ulike beslutningslogikker preget beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika.

Fokuset på den politiske forståelsen av både prosjektet og prosessen har imidlertid avdekket en følelse av politisk eierskap til museet som belyser hvordan museet ble brukt for å fremheve egen politisk styrke og en ansvarliggjøring av den politiske ledelsen i kommunen. De to største partiene støtte til henholdsvis de to mest reelle lokaliseringalternativene: Tøyen og Bjørvika, bidro til å tilføre beslutningsprosessen en form for stabilitet, og ga bystyrets mindre partier et stort handlingsrom for å markere sine politiske prioriteringer og fremheve hvilke hensyn som lå til grunn for valgene som ble tatt.

Av eksterne aktører som oppgaven avdekket, vil avtalen mellom byrådet og kulturminister Giske (Ap) fra 2008, indikerer at daværende regjering, var en sentral aktør, som bidro til å sette i gang søket etter løsninger som kunne erstatte det vedtatte Tøyenalternativet. Videre tilførte kulturminister Tajiks (Ap), løfter om økonomisk støtte til å realisere prosjektet, initiativer for å etablere et flertall for en lokaliseringsløsning. Men dette kan også ha bidratt til å fremheve de politiske konfliktlinjene ettersom presset fra regjeringen økte og den allmenne interessen for museets plassering ble opplevd som dalende. Dette ga SV et handlingsrom for å få igjennom sine kjernesaker som ble opplevd som store nok av partiets bystyremedlemmer til at de gikk i mot sitt eget mandat i lokaliseringsspørsmålet. Men beslutningsadgangen kan ikke alene forklare utfallet i prosessen, så aktørmønsteret i beslutningsprosessen må forstås i lys av samspillet mellom hvem som definerte og hvordan konseptet ble definert, for å forstå Bjørvika-tilhengernes evne til å etablere et flertall for sine løsninger.

8.2 Betydningen av definering

Betydningen av definering er et sentralt moment for å forstå både utviklingen og utfallet i beslutningsprosessen. Mens partiene som støttet byrådets forslag om å lokalisere og realisere Lambda i Bjørvika var i flertall under forhandlingen i 2008 og 2009, la hovedvekten i argumentasjonen på kunstens storhet å støtte oppunder sin påstand om at Bjørvika og Lambda var riktig lokalitet og konsept for det nye museet, så var motstanderne i større grad fokusert på prosessens utvikling og byrådets håndtering av saken. Dette resulterte i at motstandernes prioriteringer i liten grad preget partienes innlegg i bystyret og ga en vaghet i hvilke kunstfaglige hensyn som lå til grunn for støtten til Tøyen, utover lokaliseringshensyn. Slik fikk spenningen mellom byutvikling og kunstfaglige hensyn, stor plass i debatten, og utgjør et sentralt moment for å forstå partienes standpunkt og politiske prioriteringer underveis.

Blant Bjørvika-tilhengerne var ønsket om å øke besøkstallet en sentral målsetting for det nye museet. Nærheten til andre store kulturinstitusjoner og plasseringen i sentrumskjernen ved vannkanten ble forstått som viktige brikker for å sikre at kommunenes formidlingsansvar ble ivaretatt. Lambda ble forstått som en riktig løsning for å innfri denne målsettingen. Motstanderne på sin side, søkte å bevare de kulturpolitiske argumentene som lå til grunn for museets opprinnelige plassering på Tøyen og viktigheten av å spre kulturtilbudet i bybildet. Disse to konkurrerende forståelsene om hva som var *riktig* politisk å prioritere, belyser to rådende forestillinger om byens konstruerte inndelinger mellom øst og vest og hvilke politiske

grep som må iverksettes for å styrke utviklingen av hovedstaden og hvilken rolle offentlige institusjoner utgjør i planleggingen av den fremtidige Oslo.

Et spennende funn som argumentanalysen avdekket, er at økonomiske hensyn i liten grad ble synliggjort under forhandlingene om lokalitet og konsept. Dette indikerer at det rådet en delt forestilling blant partiene i bystyret, om at museet skulle holdes adskilt fra næringsinteresser. Økonomiske argumenter ble kun fremhevet i forhandlingen om lokalitet og Bjørvika som et av de to hovedlokaliseringsalternativene. Da ble dette hensynet trukket inn i debatten av både SV og FrP som et sidehensyn, for å bekrefte valget og legitimere støtten til Bjørvika. SV, på sin side brukte det for å tone ned, mens FrP, synliggjorde økonomiske argumenter i søken etter å forsterke markedskreftene i Bjørvika. Videre er økonomiske argumentenes fraværende posisjon under forhandlingene om konsept et annet spennende funn. Det viser til at den delte forståelsen og motstand mot å fremheve potensielle økonomiske gevinster la grunnlaget for å legitimere valget av konsept for det nye museet. Avslutningsvis er det verdt å merke seg at økonomiske hensyn, tydeligst ble trukket inn og synliggjort, da i negativ forstand, da FrP trakk tilbake sin støtte til Lambda-konseptet. FrP så prosjektet i lys av et større perspektiv, der partiets kost/nytte vurderinger resulterte i at det ble sådd tvil om prosjektets kostnader kunne legitimere kommunenes bevilgning til Lambda som et enkeltprosjekt.

8.3 Logikkenes forklaringskraft

For å vurdere logikkenes forklaringskraft, tar jeg i bruk de formulerte hypotesene som ble presentert avslutningsvis i kapittel tre. Som nevnt brukes disse hypotesene komplementerende og ikke ekskluderende for å belyse ulike aspekter ved beslutningsprosessen. De har i varierende grad relevans for å forstå den politiske prosessen, basert på oppgavens avgrensning og fokus.

Beslutningen om å vedta å realisere et nytt museum eller ikke, skulle ideelt være et resultat av klare og konsistente mål. Den hierarkiske varianten skal i teorien gjøre det mulig å spore beslutningsprosessen fra initiativtakernes intensjoner, beslutningene som fattes og ønsket effekt. Hypotesen (H1) som forventet at beslutningsprosessen var lukket og preget av en klar kobling mellom problemet og løsningen som la føringer for utfallet, har relevans for å forstå byrådets kontroll og det endelige utfallet. Det var byrådet som var forslagstiller for å flytte museet vekk fra Tøyen og til Bjørvika og som fikk gjennomslag for den endelige beslutningen

om å realisere konseptvinneren Lambda, ut i fra målsettinger om økt besøkstall. Underveis i prosessen avdekket jeg i oppgaven at ulike faglige interessenter som identifiserte seg med saksområdet på ulike måter, var involvert i prosessen, og ble fremhevet for å markere og bekrefte byrådets standpunkt i saken. Den andre hypotesen (H2), som fokuserte på at beslutningsprosessen var åpen og preget av politisk markering, har gyldighet i form av å belyse de kunstfaglige- og byutviklingshensynene som også ble trukket inn i den formelle beslutningsprosessen og preget den politiske behandlingen av saken. Denne graden av åpenhet i prosessen kan ha bidratt til å redusere rasjonaliteten i prosessen ettersom det åpnet for ulike vurderingskriterier, som igjen legitimerte varierende stabilitet i prosessen og forkasting av tidligere beslutninger.

Med tanke på museets relevans, ikke lar seg måle og prosjektets legitimitet ikke kan vurderes før museet er realisert, bidrar indre og ytre drivkrefter til å forstå valgene som ble tatt ut i fra partienes identitet og rolleforståelse. Den tredje hypotesen (H3), søker å belyse i hvilken grad beslutningsprosessen var preget av normer og verdier, og bidrar til innblikk i den følelsesmessige tilknytningen til saken og hensynene som lå til grunn. I denne oppgaven har jeg avdekket en Tøyen tilhengernes ønske om å synliggjøre en sterk kobling til Tøyen og området rundt. I prosessen har den rådende forestillingen om viktigheten av å spre de store kulturinstitusjonene i bybildet, blitt søkt bekreftet, men har blitt utfordret av nye verdier om synergieffekter ved samlokalisering og gevinster ved etableringen av kulturklynger i bybildet. Dette skiftet, endret debatten og virket bekræftende på byrådets ønske og samtalene med Regjeringen for å endre museets status quo og lokalitet. Dette gir også gyldighet til den fjerde hypotesen (H4) som åpnet for at beslutningsprosessen var preget av forhold og aktører i omgivelsene. Resultatet ser vi i en utskifting av de rådende verdiene om viktigheten av å spre de store kulturinstitusjonene i bybildet.

Grad av tilfeldighet, tilsier at løsninger kan komme før problemer, har ikke vært like enkelt å avdekke. Den femte hypotesen (H5), tilsier at beslutningsprosessen var preget av tilfeldigheter og lokale behov og kan bidra til å forstå uregelmessigheten i prosessen. På grunn av sakens opprinnelse, og problematiseringen av de tekniske forholdene, kan jeg ikke, basert på denne oppgavens funn, hevde at hovedtrekket er at løsninger søkte etter problemer. Denne hypotesen får heller relevans når man fokuserer på den endelige avtalen, der problemene og løsningene gled mer sammen, som følge av at kompleksiteten i den politiske prosessen økte. Kommunale boliger og en «annet» kategori, lar seg ikke direkte koble til de

tekniske utfordringene i lokalene på Tøyen, men berører heller kommunens politiske prioritering av området rundt museet på Tøyen. Slik ble valget av Lambda i Bjørvika, redusert til å bli et element i en større løsning, som i hovedvekt fokuserer på byutvikling og velferdsgoder. Den sjette og siste hypotesen (H6) skulle bidra til å avdekke om beslutningsprosessen var preget av tvetydighet og mulighetsvinduer. Men oppgavens avgrensning har medført at jeg verken kan bekrefte eller avkrefte at aktører utenfor den politiske beslutningsarenaen er sentrale, for å forstå prosessen og den endelige beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika. Dette tilsier ikke, at slike aktører ikke eksisterte, men oppgavens funn indikerer heller at partiene følte en sterk tilknytning og eierskap til både problemet og løsningen. Dette indikerer at i denne oppgaven, ikke kan utelukke at aktører har bidratt til å forenkle og redusere prosjektets tvetydighet og dermed ha formet partienes prioriteringer og standpunkter.

8.4 Beslutningsprosessens kompleksitet

Offentlige prosjekter blir i stadig større grad brukt for å oppnå politiske målsettinger og store byggeprosjekter skal både fascinere og kontrolleres, for politisk å kunne legitimere at store andeler av offentlige midler bevilges til slike enkeltvedtak. Dette medfører at prosjektene ofte både er kontroversielle og komplekse og at det kan være knyttet stor politisk prestisje til store byggeprosjekter. Dette var også tilfellet i Munch-museet debatten som denne oppgaven har fokusert på. Oppgaven har avdekket noen forhold som bidro til å øke sakens kompleksitet, og som preget både sakens utvikling og utfallet av den politiske behandlingen av saken. Jeg skiller her mellom karakteristikker som berører selve innholdet i beslutningen og trekk ved beslutningsprosessen som sådan.

Tilskrivning av innhold til beslutningen:

- *Spenninger mellom kunstfaglige og byutviklingshensyn*
- *Sterkt politisk eierskap til museet*
- *Kvalitative politiske målsettinger, som vanskelig lar seg måle før prosjektet er realisert*

Trekk ved beslutningsprosessen:

- *Vedtak ble forkastet underveis*

- *Mange usikkerhetsmomenter, ettersom det nye museets relevans ikke lar seg bekrefte eller avvises før det er realisert*
- *Uformell kontakt mellom partier, på tvers av den tradisjonelle høyre-venstre aksen*

Munch-museets ekstraordinære karakter i lys av å være et enkeltstående prosjekt av stor størrelse, ble opplevd som viktig av bystyrets største partier. Dette åpnet for at mange hensyn ble trukket inn og kompliserte beslutningsprosessen. Videre resulterte det i at flertallet i bystyret legitimerte at beslutningsprosessen også var preget av ekstraordinære prosesser og åpnet for muligheter for en samarbeidsavtale, på tvers av den tradisjonelle Høyre-venstre aksens i politikken. De ekstraordinære trekkene gjorde at det ble ansett som akseptabelt at beslutningen om å realisere Lambda i Bjørvika, ble redusert til å være ett av flere elementer

Dette ekstraordinære, legitimerte at beslutningen om at Lambda skulle realiseres i Bjørvika ble redusert til å være et av flere elementer som koblet problemforståelsen til valg av løsninger. Og dermed at Bystyret vedtok en løsning som tidligere var forkastet underveis i prosessen, uten at andre reelle konseptalternativer var del av vurderingsgrunnlaget. Dette indikerer at koblingen mellom prosjektets og prosessens ekstraordinære egenskaper, er viktig trekk for å forstå kompleksiteten i den politiske prosessen. Og hvorfor den rådende problembeskrivelsen som tidligere var at kulturinstitusjonene skulle spres i bybildet ble erstatt med visjoner om samlokalisering og en konsentrasjon av de store kulturinstitusjonene i den nye *Fjordbyen*, der Munch-museet var en viktig brikke.

9 Vedlegg

9.1 Litteraturliste

Faglitteratur:

- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*, Bergen, Fagbokforlaget.
- Allison, Graham T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Little, Brown.
- Béland, Daniel og Robert Henry Cox (2011). *Ideas and politics in social science research*, Oxford University Press.
- Bennett, Andrew og Alexander L George (2005). *Case studies and Theory development in the social science*, MacArthur Program on Case Studies.
- Beyer, Janice M (1981). "Ideologies, values, and decision making in organizations" I :*Handbook of organizational design*, 2 utgave. S166-202
- Birkland, Thomas A. (2011). *An introduction to the policy process : theories, concepts, and models of public policy making*, Armonk, N.Y., M.E. Sharpe.
- Boréus, Kristina og Göran Bergström (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, Lund, Studentlitteratur.
- Bratberg, Øivind (2014). *Tekstanalyse for samfunnsvitere*, [Oslo], Cappelen Damm akademisk.
- Bryman, Alan (2004). *Social research methods*, Oxford, Oxford University Press
- Bye, Ronald og Finn Sjøe (2001). *Post festum Gardermoen: maktsillet om Gardermoen*, Kristiansand, Ij-forl.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor: instrument, kultur, myte*, Oslo, Universitetsforlaget
- Cohen, Michael D, James G March og Johan P Olsen (1972). "A garbage can model of organizational choice". *Administrative science quarterly*, side 1-25.
- Cyert, Richard M og James G March (1963). "A behavioral theory of the firm". *Englewood Cliffs, NJ*, 2.
- Dahl, Hans Fredrik og Tore Helseth (2006). *To knurrende løver: Kulturpolitikens historie 1814-2014*, Universitetsforlaget.
- Easton, David (1965). *A framework for political analysis*, Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.
- Eriksen, Erik Oddvar (1995). *Deliberativ politikk: demokrati i teori og praksis*, [Oslo], TANO.
- Feldman, Martha S og James G March (1981). "Information in organizations as signal and symbol". *Administrative science quarterly*, side171-186.
- Feldman, Martha S. (1989). *Order without design: information production and policy making*, Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Flyvbjerg, Bent (2005). "Machiavellian megaprojects". *Antipode*, 37, side 18-22.
- Flyvbjerg, Bent, Nils Bruzelius og Werner Rothengatter (2003). *Megaprojects and risk: An anatomy of ambition*, Cambridge University Press.
- Forester, John (1984). "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through". *Public Administration Review*, 44, side 23-31.

- Frick, K.T. (2008). "The Cost of the Technological sublime: daring ingenuity and the new San Francisco-Oakland Bay Bridge". i: Hugo Priemus, Flyvbjerg, Bent og Van Wee, Bert (red.) (2008) *Decision-making on mega-projects: cost-benefit analysis, planning and innovation*. Edward Elgar Publishing.
- Gerring, John (2007). *Case study research: principles and practices*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Grund, Jan (2008). Det offentlige som eier av kulturinstitusjoner
- Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen, Fagbokforlaget
- Hansen, Tore (2005). "Policyanalyser- har kommunepolitikken noen konsekvenser?". i: Harald Baldersheim og Rose, Lawrence E (red.) (2005) *Det kommunale laboratorium: teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Fagbokforlaget.
- Hatch, Mary Jo og Kari Marie Thorbjørnsen (2001). *Organisasjonsteori: moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*, Oslo, Abstrakt forlaget.
- Howlett, Michael, M. Ramesh og Anthony Perl (2009). *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*, Don Mills, Ont., Oxford University Press.
- Huse, Tone (2011). *Tøyengata: et nyrikt stykke Norge*, Oslo, Flamme forlag.
- King, Gary, Robert O Keohane og Sidney Verba (1994). *Designing social inquiry: Scientific inference in qualitative research*, Princeton University Press.
- Kingdon, J. W., & Thurber, J. A. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45). Boston: Little, Brown.
- Krasner, Stephen D (1988). "Sovereignty an institutional perspective". *Comparative Political Studies*, 21, side 66-94.
- Lindblom, Charles Edward (1965). *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*, Free Press New York.
- Lund, Bernt H (2003). *Styringssystemet i Oslo kommune: parlamentarisme og desentralisering*, Kommuneforlaget.
- March, James G (1994). *Primer on decision making: How decisions happen*, Simon and Schuster.
- March, James G og Herbert Alexander Simon (1958). "Organizations".
- March, James G. (1981). "Footnotes to Organizational Change". *Administrative Science Quarterly*, 26, side 563-577.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1984). "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life". *The American Political Science Review*, 78, side 734-749.
- Meisingset, Kristian (2012). *Kultur for kulturens skyld: skisse til en liberal kulturpolitikk*, Oslo, Civita.
- Midgaard, Knut (1990). "Innledning ". i: Brox Ottar Nilson Sten Sparre, Rasch Bjørn Erik (red.) (1990) *Oppstyr og styring rundt flyplass, Oslo: Dreyer Akademisk*.
- Mintzberg, Henry, Duru Raisinghani og Andre Theoret (1976). "The structure of" unstructured" decision processes". *Administrative science quarterly*, side 246-275.
- Olsen, Johan P. Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics. American Political Science Association, 2001. Cambridge Univ Press, side 191-198.
- Olsen, Johan P og James G March 1989. Rediscovering institutions: The organizational basis of politics. New York: Free Press.
- Olsen, Johan P. (1978). *Politisk organisering: organisasjonsteoretiske synspunkt på folkestyre og politisk ulikhet*, Bergen, Universitetsforlaget.
- Olsson, Nils O. E. (2007). *Investorers vurdering av prosjekters godhet*, Trondheim, Programmet.

- Ostrom, Ellinor (2007). "Institutional Rational Choice - An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". i: Paul A Sabatier (red.) (2007) *Theories of the policy process*. Westview Press Boulder.
- Rocheft, David A. og Roger W. Cobb (1993). "Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice". *Policy Studies Journal*, 21, 56-71.
- Rocheft, David A. og Roger W. Cobb (1994). *The Politics of problem definition: shaping the policy agenda*, Lawrence, Kan., University Press of Kansas.
- Roness, Paul R (1997). *Organisasjonsendringar: Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*, Fagbokforlaget.
- Ryghaug, Marianne (2001). *Å bringe tekster i tale: ulike metodiske innfallsvinkler for samfunnsvitenskapelig tekstanalyse*, Trondheim, STS.
- Sabatier, Paul A. (2007). *Theories of the policy process*, Boulder, Colo., Westview Press.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1986). "Beslutsprocessens kompleksitet. Att genomföra och hindra stora projekt, Doxa Ekonomi
- Samset, K (2008). Prosjekt i tidligfasen-valg av konsept. Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Schlager, Edella (2007). "A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Process". i: Paul A Sabatier (red.) (2007) *Theories of the policy process*. Westview Press Boulder, CO.
- Schneider, Anne og Mara Sidney (2009). "What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory?1". *Policy Studies Journal*, 37, side 103-119.
- Simon, Herbert A (1972). "Theories of bounded rationality". *Decision and organization*, 1, side 161-176.
- Simon, Herbert A (1985). "Human nature in politics: The dialogue of psychology with political science". *The American Political Science Review*, side 293-304.
- Skaug, Erling og Kamilla Aslaksen (2011). *Munch på Tøyen!*, Oslo, Pax.
- Starbuck, William H (1983). "Organizations as action generators". *American sociological review*, side 91-102.
- Sturup, Sophie (2009). "Mega Projects and Governmentality". *International Science Index*, 3, side 892-901.
- Tansey, Oisín (2007). "Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling". *PS: Political Science & Politics*, 40, side 765-772.
- Toulmin, Stephen E (2003). *The uses of argument*, Cambridge University Press.
- True, James L, Bryan D. Jones og Frank R. Baumgartner (2007). "Punctuated-Equilibrium Theory - Explaining Stability and Change in Public Policymaking ". i: Paul A Sabatier (red.) (2007) *Theories of the policy process*. Westview Press Boulder.
- Vestheim, Geir (1995). *Kulturpolitikk i det moderne Norge*, Oslo, Samlaget.
- Vestheim, Geir (2009). "All kulturpolitikk er instrumentell ". *KulturSverige 2009*, 56-64.
- Vårheim, Andreas (1997). "Policy-design-inntak til offentlig politikk og planlegging?". *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, side 41-57.
- Weick, Karl E (1979). "The social psychology of organizing (Topics in social psychology series)".
- Weiss, Carol Hirschon (1999). "The Interface between Evaluation and Public Policy". *Evaluation*, 5, side 468-486.
- Wenstøp, Fred og Knut L Seip (2009). *Verdier og valg: verdibasert beslutningsanalyse i praksis*, Universitetsforlaget.

- Whist, Erik og Tom Christensen (2011). *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner: tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*, Trondheim, Programmet.
- Winther Jørgensen, Marianne og Louise Phillips (1999). *Diskursanalyse som teori og metode*, Frederiksberg, Roskilde Universitetsforlag.
- Yin, Robert K (2007). *Case study research: Design and methods*, Sage publications.
- Zahariadis, Nikolaos (2007). "The Multiple Streams Framework - Structure, Limitations, Prospects ". i: Paul A. Sabatier (red.) (2007) *Theories of the policy process*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Offentlige dokumenter:

- Advansia (2011). Nytt Munch-museum - skisseprosjekt. *Kulturbyggene i Bjørvika (KiB)*.
- Bjørvika Utvikling As (2009). Kunst. In: Hav Eiendom As (ed.) *Temahefter Bjørvika*.
- Byantikvaren 2009. Plan- og designkonkurranse for Deichmanaksen og Munchområdet - Byantikvarens uttalelse til premierte utkast.
- Byrådet (2002). Byrådssak 119/02 Orientering om videre prosess og fremdrift for forhandlingene med Statsbygg om innplassering av Deichmanske hovedbibliotek og Stenersenmuseet på Vestbanetomta - Eventuell flytting av Munch-museet til Vestbanetomta. Oslo kommune
- Byrådet (2005) Byrådssak 237/05 Flytting av Munch-museet
- Byrådet (2008) Byrådssak 133/08 Opsjonsavtale med Hav Eiendom AS- Bjørvika. Oslo Kommune
- Byrådet (2009). Byrådssak 137/09 Utbygging av kulturinstitusjoner i Bjørvika Oslo kommune.Oslo kommune
- Byrådet (2011). Byrådssak 151/11 Munch/Deichman-området i Bjørvika, detaljregulering med konsekvensutredning – institusjon (bibliotek, museum), bolig, forretning, kontor med mer – Bydel sentrum og gamle Oslo. Oslo Kommune.
- Byrådet. (2013a). *Byrådet gjennom tidene* [Online]. Tilgjengelig: http://www.byradet.oslo.kommune.no/hovedside/byradet_gjennom_tidene/article102313-29779.html [Sett 18.02. 2014].
- Byrådet (2013b). Byrådssak 43/11 Nytt Munch-museum - Museum med Stenersenmuseets samlinger. Oslo kommune
- Byrådet (2014a). Byrådssak 120/14 Munch-området - Felt B5, A10, A11, A21 med flere i Bjørvikaplanen - Detaljregulering med konsekvensutredning - Museum, forretning, bevertning, energianlegg - Park med mer - Sentrum og Bydel Gamle Oslo. Oslo kommune
- Byrådet (2014b). Byrådssak 113/14 Nytt Munchmuseum - Bygging og kostnadsramme. Oslo kommune
- Bystyret /2002). Orientering om videre prosess og fremdrift for forhandlingene med Statsbygg om innplassering av Deichmanske hovedbibliotek og Stenersenmuseet på Vestbanetomta - Eventuell flytting av Munch-museet til Vestbanetomta. Oslo kommune
- Bystyret (2005). Bystyresak 511/05. Flytting av Munchmuseum". side 73-82. Oslo kommune
- Bystyret (2008). Bystyresak 324/08. Opsjonsavtale med HAV eiendom AS - Bjørvika. Oslo kommune

- Bystyret (2009). Bystyresak 245/09. Utbygging av kulturinstitusjoner i Bjørvika. Oslo kommune
- Bystyret (2011). Bystyresak 424/11. Munch/Deichman-området i Bjørvika - Detaljregulering med konsekvensutredning - institusjon (bibliotek, museum), Bolig, forretning, kontor med mer - bydel sentrum og Gamle Oslo. Oslo Kommune
- Bystyret (2013). Bystyresak 178/13. Nytt Munch-museum med Stenersenmuseets samlinger. Oslo Kommune.
- Byutviklingskomiteen (2009). Utbygging av kulturinstitusjoner i Bjørvika - Byrådssak 137 av 16.06.2009.
- EBY, Eiendoms- Og Byfornyelsesetaten 2012. Kostnadsoverslag: Byutviklingstiltak for Tøyenområdet knyttet til et nytt Munch-museum *In: Oslo Kommune (ed.) Tilleggsrapport til utredningen Utviklingsmuligheter for Tøyen senter og det bymessige og parkmessige området, datert 19.06.2012.*
- HAV Eiendom og Kulturetaten (2008). "Plan- og designkonkurranse – Munch-museum og Stenersensamlingene".
- HAV Eiendom AS (2009). Munch området. *Juryrapport.*
- HAV Eiendom AS (2011). Munch/Deichman-området, Bjørvika. *Planforslag til politisk behandling - detaljregulering med konsekvensutredning.*
- Finanskomiteen (2008). Sak 121 Opsjonsavtale med HAV eiendom AS - Bjørvika - Byrådsak 133 av 03.07.2008. Oslo: Oslo Kommune
- Finanskomiteen (2009). Sak 88. Utbygging av kulturinstitusjoner i Bjørvika - Byrådssak 137 av 16.06.2009.
- Holteprosjekt (2006a). Munch-museet på Tøyen Alternativanalyse 1.0. ed.
- Holteprosjekt (2006b). Vedlegg A Munch-museet på Tøyen Mål- og kravdokument 1.0 ed.
- Holteconulting (2009). Kvalitetssikring av kostnadsberegninger Munch/Stenersen.
- Kulturetaten (2009). Museumsfaglig Evaluering. *In: Oslo Kommune (ed.) Kunst og arkiv.*
- Kultur og Utdanningskomiteen (2006). Munch-museet på Tøyen, alternativanalyse fra Holteprosjekt-Orientering.
- MDG, Miljøpartiet De Grønne 2011. Valgprogram for Oslo Miljøpartiet De Grønne 2011-2015.
- Munch, Edvard. 1940. *Testament* [Online]. Oslo: Oslo Kommune. tilgjengelig: http://www.byarkivet.oslo.kommune.no/getfile.php/byarkivet%20%28BAR%29/Inter nett%20%28BAR%29/Bilder/testamentet_stor.jpg [sett 1.10. 2013].
- Opak/Metier (2012a). Alternativutredning for nytt Munch-museum - Nasjonalgalleriet og Tullinløkka OPAK, Metier, Arkitektskap, Norconsult og Møreforskning Molde.
- Opak/Metier (2012b). Alternativutredning for nytt Munch-museum - Tøyen. OPAK, Metier, Arkitektskap, Norconsult og Møreforskning Molde
- Oslo Kommune (2013a). Avtale om Munchmuseet og utviklingen av Tøyen.
- Oslo Kommune, Oslo (2013b). NOU 2013:4 KULTURUTREDNINGEN 2014 - OSLO KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE. Formulert av Byrådsavdelingen for Kultur Og Næring
- PBE, Plan- Og Bygningsetaten (2011). Munch/Deichman-området i Bjørvika. Planforslag til bystyret. Detaljregulering med konsekvensutredning Oslo kommune
- PBE, Plan Og Bygningsetaten (2005). Bjørvika felt B11-B15 og B22 - Planforslag til offentlig ettersyn -Reguleringsplan. *In: Avdeling For Områdeutvikling (ed.). Oslo kommune*
- PBE, Plan Og Bygningsetaten (2009). "Plan- og bygningsetatens vurdering og tilrådning av de rangerte prosjektene i plan- og designkonkurransene for Deichmanaksen og Munch/Stenersen området april 2009". *Notat.*

Pwc, Pricewaterhousecoopers As (2012). Begrenset kvalitetssikring KS1av alternativutredningene for nytt Munch-museum.
SV, Oslo. 2011. *Oslos kulturbygg* [Internett]. tilgjengelig:
<http://arkiv2.sv.no/Media/Files/Oslos-kulturbygg>.

Medier:

Bjørnstad, Guro Havbro. (2013). Nå har hun fått nok av Munch-rotet. *Dagbladet*, 13.03.2013.
Bleskestad, Maren T. (2008). Ikke i Munchs ånd. *Østkantavisa.no*, 6.6.2008.
Christiansen, Ann. (2002). Vil ha Munch på Vestbanen. *Aftenposten*, 18.02
Dagbladet. (2011). Oslo FrP vil stemme nei til å flytte Munch-museet til Bjørvika. *Dagbladet*,
5.9.2011.
Madsen, Ole Anders. (2012). Munch-krigens skyttergraver. *Aftenposten* 15.12.
Rud, Thomas. (2011). Frp trekker seg fra byrådet i Oslo. *Nettavisen.no*, 26.09.2009.
Skjævesland, Odd Inge. (2005). Vestbanen kan få Munchmuseet. *Aftenposten* 27.09.2005

Intervjuer:

Halse(Ap), Andreas (2014). Nestleder i Kultur-og utdanningskomiteen i Oslo bystyre.
Solberg(H), Eirik Lae (2014). Finansbyråd Oslo kommune, tidligere gruppeleder i Oslo Høyre
Borgen(Sv), Marianne (2014). Gruppeleder i Oslo bystyre for SV

9.2 Politisk kalender

Oppsettet som følger er inspirert av Ronald Bye og Finn Sjøe sin presentasjon av politiske hendelser, knyttet til lokalisering av ny hovedflyplass og prosessen som ledet frem til beslutningen om Gardermoen (Bye og Sjøe, 2001). Oversikten viser til et utvalg av hendelser som antas å ha en viss betydning for valgene som ble tatt. (**) indikerer «milepæler» som krever ekstra oppmerksomhet for å forstå utviklingen av den politiske debatten.

1940 **Munch testamenterte sin samling til Oslo kommune**

Den testamentariske gaven omfattet rundt 28.000 originale kunstverker. Og det ble lagt relativt få føringer for hvordan kunst-arven skulle forvaltes etter hans død, i 1944.

«Oslo kommune får mine etterlatte kunstverker, tegninger, tresnitt, litografier, raderinger, samt treplater til tresnitt, litografiske stener, samt graverede kobberplater... Utkastet til mine litterære arbeider tilfaller Oslo kommune, som efter sakkyndiges skjønn bestemmer hvorvidt og i hvilken utstrekning disse skal offentliggjøres.» (Munch, 1940)

1963: **Munch-museet åpnet dørene på Tøyen**

Lokaliseringen på Tøyen skyldtes et politisk ønske fra Oslo kommune sin side og argumenter samfunnsgevinster ved å spre kulturinstitusjoner til ulike bydeler. Valget av lokalitet i etterkrigsårene ble også begrunnet med Munchs egen tilhørighet til Tøyen-området gjennom oppveksten (Skaug og Aslaksen, 2011: 39).

2002: **Museet ble problematisert for første gang.**

Februar: Kulturbyråden Kjell Veivåg (V) foreslo å flytte Munch-museet til Vestbanen og begrunnet forslaget med «pågående endringer som skjer i Oslo, spesielt rundt havnen» samt et ønske om å samlokalisere Munch-museet med Deichmanske Hovedbibliotek og Stenersensmuseet (Christiansen, 2002).

Mars: 20.3. Forslaget om å flytte museet ble avvist av et flertall i bystyre.

2003: **Kommunevalg:**

Byrådet bestod av: Høyre og FrP

2004: **Munch-ranet**

Som en reaksjon på tyveriet av «Skrik» og «Madonna», ble nesten 40 millioner kroner brukt for å sikre museet på Tøyen. Iverksettingen av disse tiltakene medfører at utstillingsarealene blir redusert med rundt 40 prosent.

2005: **Tøyen som lokalitet ble problematisert, men bevarer sin posisjon. Valg av lokalisering**

September: 28.09. Byrådet fremmet i Byrådssak 234: Vestbaneområdet felt A, B og D et ønske om å flytte Munch-museet fra Tøyen og til et nytt kulturhus på Vestbanen.

28.09. Kjøp av felt D på Vestbanen. Byrådssak 236/05

Desember: 7.12. Bystyret gikk enstemmig inn for utbygging på Tøyen i 2005, etter at byrådet fremmet et forslag om å flytte museet til Vestbanen og Venstre fremmet et forslag om å flytte museet til Bjørvika. Tøyen som lokalitet bevarte sin posisjon og HolteProsjekt fikk i oppdrag å gjennomføre en alternativanalyse for fremtidig plassering og utforming av Munch-museet på Tøyen. Alternativ B1: oppgradering av eksisterende bygg, samt nybygg blir

2006: **Holteprosjektet la frem sin rapport**

Oppgradering av eksisterende bygg, samt nybygg ble kalkulert til 852 +/- 126 millioner (Huse, 2011: 123).

2007 **Kommunevalg:**

Byrådet bestod av: Høyre og FrP

2008: **Munch-museet inngikk i en ny kulturkabal i Bjørvika, Valg av lokalisering (**)**

Februar: 27.2. Bystyre vedtok Fjordbyplanen

Mai: Avtalen mellom Byrådsleder Erling Lae (H) og Kulturminister Trond Giske (Ap) ble presentert

27.5. Opsjonsavtalen mellom grunneier HAV Eiendom og Oslo kommune v/kulturetaten ble inngått.

September: 3.9. Oslo bystyre behandlet sak 324/08 og vedtok opsjonsavtalen om opsjon på kjøp eller leie av tomt til etablering av Munch-museet sammen med Stenersensamlingen. Bystyret satte som forutsetning at Oslo kommune skulle definere kulturinstitusjonenes behov, og at disse behovene skulle bli styrende premisser for konseptkonkurransen som HAV Eiendom skulle ha ansvar for å gjennomføre.

Høst: HAV-Eiendom AS, i samarbeid med Oslo kommune, inviterte aktører til en begrenset plan- og designkonkurranse for Munch-museet og Deichmanske. Konkurransen varte fra 06.11.2008-25.02.2009. 20 arkitektteam deltok i konkurransen

2009: **Arkitektkonkurranse og Lambda ble valgt som konsept (**)**

Mars: 31.03. Juryen kåret arkitektfirmaet Herreos Architectos SLP som vinner av konkurranse med prosjektet *Lambda*

August: 26.8. Oslo bystyre behandlet sak 245/09 og vedtok å kjøpe tomtene i Bjørvika og la vinnerprosjektene Lambda til grunn for videre utvikling. Kostnadsrammen ved avstemmingen ligger på 1,630 milliarder (Skaug og Aslaksen, 2011: 22,43-42, Huse, 2011:126) (Huse, 2011: 126). I samme møte vedtok bystyre å kjøpe tomt B5 til museum. Kjøpsavtalen ble signert 31.08.2009 .

2010: **Kulturbyggene i Bjørvika (KIB) blir opprettet**

Februar: 25.02. Byrådet vedtok å opprette en midlertidig etat som skulle være byggherre

2011: **Kommunevalg: MDG er nytt parti, FrP trakk seg ut av byrådet, motstandsallianser mot Lambda som konsept dannes (**)**

Byrådet bestod av: Høyre, Venstre og KrF

Februar: 28.02. I forbindelse med høringsperioden for detaljreguleringsplanen fremmet Riksantikvar Jørn Holme en innsigelse om planforslaget og ba om en «time out», med begrunnelse i at Lambda var i strid med Oslo kommunes reguleringsplan, samt at det

planlagte bygget sperret for viktige siktlinjer fra blant annet Middelalderparken. Riksantikvaren ønsket Lambda flyttet lenger inn på Paulsenkaia (Skaug og Aslaksen, 2011: 46).

- Mars: 13.3. SV endret standpunkt og vedtok på årsmøtet å gå inn for et nytt Munch-museum på Tøyen.
- Mai: 11.05. Byrådet og Riksantikvaren inngikk en forlikssavtale som innebar at Riksantikvaren frafalt alle innsigelser mot Munch-museet dersom Oslo kommune doblet bredden til Kongsbakken²⁶
- Juni: Fremskrittspartiet gikk med på å fortsette å støtte Lambda, mot en avtale om pristak på Lambda og nye Deichmanske bibliotek på 2,7 milliarder kroner samlet.
- September: 5.9. Fremskrittspartiet i Oslo ombestemte seg og sa nei til nytt Munch-museum i Bjørvika etter et ekstraordinært møte. Det var en økende motstand i partiet mot bygget og prisen.
- Etter valget brøt Fremskrittspartiet samarbeidet med Høyre og gikk ut av byrådet etter åtte år, som direkte følge av striden om Lambda. Fremskrittspartiet ønsket nå et nytt og billigere museum på Tullinløkka/Nasjonalgalleriet.
- November: Ap, SV, Rødt, Miljøpartiet De Grønne og Frp inngikk en flertallsallianse for å stoppe Lambda, og for å få utredet sine foretrukne alternativer for Munch-museum på Tøyen (Ap, SV, R, MDG) og Tullinløkka (Frp).
- Desember 14.12. Oslo bystyre behandlet regulerings sak 424/11 og flertallet i bystyret forkastet Lambda, og vedtok at byrådet skal utrede alternative lokaliseringer av et nytt Munch-museum på Nasjonalgalleriet / Tullinløkka og Tøyen.

2012: Alternativer ble utredet

- Høst Fem utredninger av alternative Munch-løsninger på Tøyen og Tullinløkka ble gjennomført

2013: Staten ble involvert, SV snudde og Lambda ble vedtatt som konsept()**

- Januar: Byrådet forhandlet med Frp om en løsning som innebar at Munch-museet ble skilt ut fra kommunen og organisert som en stiftelse med private bidragsytere.
- Mars: Kulturminister Hadia Tajik (Ap) forskutterte et «ja» på en eventuell søknad om økonomisk bidrag til nytt Munch-museum. Forutsatt at det kommer en søknad om støtte til et konkret byggeprosjekt som har flertall i bystyret.
- Mai: 28.05. SV snudde og inngikk i et samarbeid med partiledelsen i H, V og KrF om Lambda i Bjørvika og oppgraderinger av Tøyen-området.
- Juni 5.6. I Sak 178, ble det besluttet at Lambda i Bjørvika skulle legges til grunn som konsept for det nye Munch-museet.

²⁶ Et område bak B5, mot Ekeberg skrenten.

9.3 Diverse

9.3.1 Talere

<u>Aktørgruppe</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>
Høyre	Bård Folke Fredriksen, Kristin Vinje	Bård Folke Fredriksen
Arbeiderpartiet	Rune Gerhardsen, Trond Jensrud, Tone Tellevik Dahl	Trond Jensrud, Tone Tellevik Dahl, Rune Gerhardsen
Fremskrittspartiet	Henning Holstad	Berit Jensen Riis
Sosialistisk Venstreparti	Knut Even Lindsjörn	Knut Even Lindsjörn
Venstre	Ola Elvestuen, Odd Einar Dørum	Olav Thommesen
Rødt	Åse Gatten Galtrud, Helene Voldner	Negar Enayati
KrF	Aud Kvalbein	Aud Kvalbein
Byråd	Erling Lae (Byrådsleder), Torger Ødegaard (Kulturbyråd)	Torger Ødegaard (Kulturbyråd), Erling Lae (Byrådsleder),

9.3.2 Konkurransseområdet



Figur.6. Konkurransseområdet omfattet byggefeltene A1, B1,B4 og B5

Feltene B1 (18800m² T-BRA) og B4 (19700 m² T-BRA) var regulert til byggeområde for boliger, forretning, kontor, hotell, bevertning, allmennnyttig formål og garasje. Felt B5 (8000 m² T-BRA) var regulert til allmennnyttig formål (akvarium og kultur). Felt A11 (3700 m² T-BRA) var regulert til byggeområde for forretning, bevertning, allmennnyttig formål og garasjeanlegg

9.3.3 Juryens sammensetting

Helle Sørholt, Danmark
Martin Biehl, Oslo Kommersiell direktør,
Audun Eckhoff, Bergen Avdelingsdirektør,
Karl Otto Ellefsen, Oslo
Eva Hagen, Oslo Adm.dir.
Ellen Horn, Oslo Styreleder
Terje Kalve, Bergen
Gudrun Molden, Bergen
Valerio Oligati, Sveits
Espen Dag Rydland, Oslo
Øivind Seiergren, Oslo
Per Ditlev-Simonsen, Oslo
Berit Skarholt, Oslo

Arkitekt, juryleder
Den Norske Opera & Ballett
Bergen Kunstmuseum
Rektor AHO, sivilarkitekt MNAL
HAV Eiendom AS
Den Norske Opera & Ballett
Landskapsarkitekt MNLA
Sivilarkitekt, MNAL
Arkitekt
Kulturetaten, Oslo kommune
Siv.ing., Seiergren Consulting,
Styremedlem Oslo Havn KF
Sivilarkitekt MNAL, PBE, Oslo kommune